



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.

---

Wednesday, September 3, 2003

---

**Issue No. 13**

**Fifth, sixth and seventh 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 mercredi 3 septembre 2003

---

**Fascicule n° 13**

**Cinquième, sixième et septième réunions concernant:**

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

---

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

*\*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 Oliver substituted for that of the Honourable Senator Doody (*September 3, 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	Hubley
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Mahovlich
Comeau	Milne
Cordy	Oliver
Furey	Phalen
Gauthier	

*\* 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 Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 3 septembre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 9:02 a.m, this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding, for the purpose of discussing future business.

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

*Other senator present:* The Honourable Senator Beaudoin. (1).

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

The committee undertook discussion of its future business in relation to Bill C-25.

The Honourable Senator Gauthier proposed — That the committee hear representatives from the Canada Customs and Revenue Agency during its deliberations on Bill C-25.

After discussion, it was agreed — That the committee hear representatives of the Canada Customs and Revenue Agency at 9 a.m. on Tuesday September 16, 2003.

At 9:24 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:29 a.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, Murray, P.C., Oliver and Phalen. (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Ringuette (2).

*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.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 02, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*) afin d'examiner les travaux à venir.

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

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Beaudoin (1).

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

Le comité se penche sur ses travaux à venir portant sur le projet de loi C-25.

L'honorable sénateur Gauthier propose — Que le comité convoque des représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, lors de l'étude du projet de loi C-25.

La proposition est examinée, puis il est convenu — Que le comité entende les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le mardi 16 septembre 2003, à 9 heures.

À 9 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 29, 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, Murray, c.p., Oliver et Phalen (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Ringuette (2).

*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.

*WITNESSES:*

*From the School of Public Administration, Dalhousie University:*

Professor Peter Aucoin.

*As individuals:*

Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons;

Mr. Denis Desautels, Former Auditor general.

*From the Office of the Commissioner of Official Languages:*

Ms. Dyane Adam, Commissioner;

Mr. Guy Renaud, Director General, Policy and Communications Branch;

Mr. Gilbert Langelier, Director General, Special Investigations and Audits;

Ms. Pascale Giguère, Legal adviser.

Professor Peter Aucoin made an opening statement answered questions from members of the committee.

Mr. Lloyd Francis made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Denis Desautels made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Dyane Adam made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 12:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2:02 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, Murray, P.C., Oliver and Phalen (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Ringuette (2).

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

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*TÉMOINS:*

*De l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie:*

M. Peter Aucoin, professeur.

*À titre personnel:*

M. Lloyd Francis, ancien Président de la Chambre des communes;

M. Denis Desautels, ancien vérificateur général.

*Du Commissariat aux langues officielles:*

Mme Dyane Adam, commissaire;

M. Guy Renaud, directeur général, Direction générale des politiques et des communications;

M. Gilbert Langelier, directeur général, Enquêtes spéciales et vérifications;

Mme Pascale Giguère, conseillère juridique.

M. Peter Aucoin fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Lloyd Francis fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Denis Desautels fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Dyane Adam fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

À 12 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 02, 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, Murray, c.p., Oliver et Phalen (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Ringuette (2).

*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.

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 University of Ottawa,*

Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Canadian Human Rights Commission.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada;

Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General;

Mr. Claude Brunette, Director.

*As individuals:*

Mr. Ercel Baker;

Ms. Martha Hynna.

Professor Ed Ratushny made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Sheila Fraser made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Ercel Baker made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Martha Hynna made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 5:04 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

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'Université d'Ottawa:*

M. Ed Ratushny, professeur de droit et consultant à la Commission canadienne des droits de la personne.

*Du Bureau de la vérificatrice générale:*

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

M. Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint;

M. Claude Brunette, directeur.

*À titre personnel:*

M. Ercel Baker;

Mme Martha Hynna.

M. Ed Ratushny fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Sheila Fraser fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Ercel Baker fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Martha Hynna fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 3, 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 9:29 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, our first witness is Professor Peter Aucoin from the School of Public Administration at Dalhousie University. His biography and the list of his many publications are before you, while I can only add that, in our experience, he is one of the most highly respected people in the country in the field of public administration.

Yesterday evening, reference was made by Professor Hodgetts to an article authored by Professor Aucoin for the journal, *Canadian Public Administration*. The subject of the article pointed out that the so-called arm's-length foundations are not arm's-length but, rather, they are something more and something less than that. Since that has been a matter of considerable interest to this committee, we prepared a report on it some time ago. I sent copies of the article to a number of you.

Professor Aucoin will no doubt want to address, in his opening statement or in answer to questions, the subject matter to which Professor Hodgetts referred yesterday.

Welcome, Professor Aucoin, please proceed.

**Mr. Peter Aucoin, Professor, School of Public Administration, Dalhousie University:** I thank you for the invitation to appear before your committee, even though you did place me after last night's seminar with Professor Franks and Professor Hodgetts. Theirs is a hard act to follow. I now know how Pete Mahovlich must have felt throughout his career.

By way of transparency, as my notes make clear, I am a member of the Clerk of the Privy Council's External Advisory Group on the Modernization of the Public Service. I am also a senior fellow at the Canadian Centre for Management Development, which is affected by this bill. Of course, I speak for neither. I should also say that my area of expertise does not extend to the area of collective bargaining.

I have looked at aspects of Bill C-25, but I do not consider myself an expert in that area. I will speak briefly and in general terms to the basic structure that will be put in place by the passage of this bill, particularly as it affects the Public Service Commission and the Treasury Board. If there is sufficient time, I will make a comment or two on a few other related matters.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances, 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 9 h 29 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, notre premier témoin est M. Peter Aucoin, professeur à l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie. Sa biographie ainsi qu'une liste de ses nombreuses publications vous ont été distribuées; je peux simplement ajouter, par expérience, qu'il est une des sommités au pays en matière d'administration publique.

Hier soir, M. Hodgetts a fait allusion à un article de M. Aucoin publié dans la revue *Administration publique du Canada*. Dans cet article, il signale que les fondements soi-disant indépendants ne sont pas indépendants, mais plutôt, qu'ils sont un peu plus et un peu moins que cela. Étant donné que cette question a revêtu beaucoup d'intérêt pour le présent comité, nous avons préparé un rapport sur cette dernière il y a quelque temps. J'ai fait parvenir des exemplaires de cet article à un certains d'entre vous.

Il ne fait aucune doute que M. Aucoin voudra traiter, dans sa déclaration liminaire ou dans les réponses aux questions, de la question qui a été soulevée hier par M. Hodgetts.

Bienvenu, monsieur Aucoin; vous avez la parole.

**M. Peter Aucoin, professeur, École d'administration publique, Université Dalhousie:** Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant le comité, même si c'est après les exposés donnés hier soir par MM. Franks et Hodgetts. Ils sont difficiles à battre. Je sais maintenant ce qu'a pu ressentir Pete Mahovlich tout au long de sa carrière.

Pour les besoins de la transparence, disons, comme mes notes l'indiquent clairement, que je suis membre du groupe consultatif externe sur la modernisation de la fonction publique chargé de conseiller le greffier du Conseil privé. Je suis également collaboration émérite auprès du Centre canadien de gestion, qui sera touché par ce projet de loi. Évidemment, je ne représente ici ni l'un ni l'autre. Je devrais également ajouter que mon domaine d'expertise ne s'étend pas à la négociation collective.

J'ai examiné certains aspects du projet de loi C-25, mais je ne me considère pas comme un expert dans ce domaine. Je vais parler brièvement et en termes généraux de la structure fondamentale qui émergera consécutivement à l'adoption de ce projet de loi, et surtout des répercussions qu'aura le projet de loi sur la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. S'il reste du temps, je ferai quelques observations sur quelques autres questions connexes.

In my opinion, the proposed changes respecting the Public Service Commission and the Treasury Board are the exact requirements to streamline the staffing system and to enhance accountability — the two goals of public service reform in this area.

For reasons that I hope to make clear, I do not agree with other commentators, including other academics, who have appeared either before the house or your committee. They think that these changes represent a modest, incremental step in the direction of an ideal or a perfect system, where all executive power over staffing and management would be vested with the government, as the employer, while the Public Service Commission would be assigned merely an audit role.

That — I should mention because most of my work is done comparatively — is the situation in many other countries, and I think the Canadian system is much better. The Australians have moved to that kind of split, which others think is better, and I simply do not think it is better. Because of the particular nature of public service staffing, there are some grave concerns in that system.

Bill C-25 proposes that the Public Service Commission retain its authority to staff the public service. Of course, it also anticipates that it will delegate that authority to deputy ministers. However, and this is key, precisely because the commission retains its authority, it has, as it should have, the capacity to rescind a delegation to a deputy, to change the conditions governing a delegation to a deputy, or to revoke an appointment made by a deputy or a subordinate under a delegation.

In other words, the commission is not simply an audit agency, such as the office of the Auditor General, as many have implied. The Auditor General has no powers beyond the audit. The Public Service Commission, as proposed in this bill, has real powers to take corrective action against and to impose sanctions on specific individual deputy ministers to whom it has delegated staffing authority. I want to emphasize that point because a good deal of discussion simply ignores the significant powers that the Public Service Commission attains in this bill.

I would suggest that it is the ideal structure for two reasons. First, the nature of non-partisan public service staffing requires that the authority to staff not be given to ministers, either individually or to the Treasury Board as employer. By definition, you cannot have a public service commission that is non-partisan and, yet, have staffing decisions being made by partisans — ministers. The question of whether ministers are qualified to make those kinds of appointments is a separate matter. The point is that they are partisans, and if they are engaged in a process where

À mon avis, les modifications proposées touchant la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor sont exactement celles qui s'imposent pour rationaliser le système de dotation et accroître la responsabilité — les deux objectifs poursuivis par la réforme de la fonction publique dans ce domaine.

Pour des raisons que j'espère pouvoir clarifier, je ne suis pas d'accord avec d'autres commentateurs, y compris d'autres universitaires, qui ont comparu soit devant la Chambre des communes soit devant le présent comité. Ces derniers estiment que ces modifications représentent un pas modeste vers un système idéal ou parfait, où tous les pouvoirs exécutifs en matière de dotation et de gestion seront remis entre les mains du gouvernement, à titre d'employeur, alors que la Commission de la fonction publique se verra reléguée simplement à un rôle de vérification.

Comme la plus grande partie de mon travail est de nature comparative, je peux dire que c'est la situation qui prévaut dans de nombreux autres pays et je pense que le système canadien est nettement supérieur à ce que l'on retrouve dans ces pays. Les Australiens ont adopté ce genre de séparation, que d'autres trouvent meilleure, mais je ne pense tout simplement pas que ce soit mieux. En raison de la nature particulière de la dotation dans la fonction publique, ce système suscite de sérieuses inquiétudes.

Le projet de loi C-25 propose que la Commission de la fonction publique conserve son autorité en matière de dotation de la fonction publique. Évidemment, le législateur suppose également que la Commission déléguera cette autorité aux sous-ministres. Cependant, précisément parce qu'elle conserve cette autorité, et c'est là la clé, la Commission a, comme cela se doit, le pouvoir de mettre fin à la délégation à un sous-ministre, de changer les termes régissant la délégation à un sous-ministre ou de révoquer une nomination faite par un sous-ministre ou un subordonné en vertu de la délégation.

En d'autres mots, contrairement à ce que beaucoup ont laissé entendre, la Commission n'est pas reléguée au simple rang d'organisme de vérification, comme c'est le cas du Bureau du vérificateur général. Le vérificateur général n'a aucun pouvoir au-delà de la vérification. La Commission de la fonction publique, telle qu'on la conçoit dans ce projet de loi, possède des pouvoirs réels; elle peut prendre des mesures correctrices et imposer des sanctions à des sous-ministres individuels à qui elle a délégué l'autorité en matière de dotation. Je veux insister sur ce point parce que dans une bonne partie de la discussion, les pouvoirs importants que ce projet de loi confère à la Commission de la fonction publique sont tout simplement passés sous silence.

Je dirais qu'il s'agit d'une structure idéale pour deux raisons. Premièrement, la nature non partisane de la dotation dans la fonction publique exige que l'autorité en matière de dotation ne soit pas conférée aux ministres, individuellement, ou au Conseil du Trésor, à titre d'employeur. Par définition, vous ne pouvez avoir une Commission de la fonction publique qui est non partisane lorsque les décisions en matière de dotation sont prises par des personnes partisanses — à savoir, les ministres. La question de savoir si les ministres sont compétents pour faire ce

partisans can be candidates, then they are in a conflict of interest. You simply cannot have such a process. If you want to have a partisan public service, then you could allow ministers to make appointments, but that is another issue and that has not been the Canadian way since the 19th century, except in some provinces.

Second, deputy ministers, under our system of government, should not be directly assigned statutory authority to staff the public service by an act of Parliament. The simple reason is that Parliament — the House of Commons and the Senate — does not have the capacity to hold deputies fully to account and, particularly, it does not have the power to impose sanctions on deputies if they did want to hold them to account. Deputy ministers are not appointed by Parliament; they cannot be removed by Parliament; and they cannot be disciplined by Parliament. Having deputy ministers report to Parliament on a delegated staffing authority creates a very weak system; and the Australians have precisely that system in place. Clearly, the accountability of their equivalent to deputy ministers is weaker as a consequence.

Having the public service retain its authority to staff and, thus, have the capacity to take action on the basis of its audits or investigations, means that the commission has a role in the administration of government — as Mr. Franks pointed out at last night's meeting — as well as duties to Parliament in its role as parliamentary agent in that context.

However, that creates complications when compared to matters in the private sector. I would argue that the complication derives from the fact that there is a public interest in having a non-partisan public service that serves in a governmental structure where partisans — ministers — possess executive authority over all other aspects of administration. Simplifying that structure would be a recipe for either partisan politicization in staffing, as occurs in some jurisdictions, or unaccountable management by public servants, or worse, both of the above.

I want to emphasize that the checks and balances talked about at last night's meeting are good in this system. Although checks and balances are not bad, they complicate issues. However, the nature of this process requires complication, not simplification. In my view, the commission would have sufficient powers to fulfill its responsibilities to guard against patronage appointments, which is clear in the act, and to protect merit in staffing against so-called bureaucratic patronage or managerial favouritism. The commission is much more than an audit agency. Whether it has the full budgetary resources to do everything it is required to do in this context is a separate issue. In part, of course, that would depend on the degree to which Parliament — the House of

genre de nomination est une question bien différente. Ce qui importe, c'est qu'ils sont partisans et que s'ils participent à un processus dans lequel des partisans peuvent être candidats, ils se retrouvent alors en conflit d'intérêts. Il n'est donc tout simplement pas possible d'avoir un tel processus. Si vous voulez une fonction publique partisane, il vous suffirait de permettre aux ministres de faire les nominations, mais encore une fois, c'est une autre question. Et cela ne fait plus partie des moeurs des Canadiens depuis le XIXe siècle, sauf dans certaines provinces.

Deuxièmement, dans notre système de gouvernement, les sous-ministres ne devraient pas se voir confier directement l'autorité réglementaire en matière de dotation par une loi du Parlement. Et la raison en est bien simple: le Parlement — la Chambre des communes et le Sénat — n'a pas le pouvoir de tenir les sous-ministres pleinement responsables et, particulièrement, n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions aux sous-ministres s'il voulait leur obliger à rendre des comptes. Les sous-ministres ne sont pas nommés par le gouvernement; ils ne peuvent pas être démis de leurs fonctions par le Parlement et ils ne peuvent pas être disciplinés par le Parlement. Le fait de rendre les sous-ministres responsables devant le Parlement de l'application d'un pouvoir de dotation délégué crée un système très fragile; l'Australie a adopté précisément ce système. Et il ressort clairement que ses fonctionnaires dont les fonctions sont équivalentes à celles de nos sous-ministres ont moins de comptes à rendre.

Le fait que la Commission de la fonction publique garde son autorité en matière de dotation et, par conséquent, ait la capacité de prendre des mesures en fonction de ses vérifications ou de ses enquêtes signifie que la Commission joue un rôle dans l'administration du gouvernement — comme l'a signalé M. Franks à la réunion d'hier soir — et que, dans ce contexte, elle est responsable devant le Parlement de son rôle d'intervenant parlementaire.

Toutefois, cela crée des complications que l'on ne retrouve pas dans le secteur privé. Je dirais que la complication tient au fait qu'il y a un intérêt public à avoir une fonction publique non partisane qui dessert une structure gouvernementale dans laquelle le pouvoir exécutif touchant tous les autres aspects de l'administration est détenu par des partisans, à savoir les ministres. La simplification de cette structure serait une recette idéale pour une politisation partisane de la fonction de dotation, comme ce qui est arrivé dans certaines administrations, ou pour une gestion dans laquelle les fonctionnaires n'ont pas de comptes à rendre ou, pire, pour les deux.

Je veux insister sur le fait que les freins et contrepoids dont il a été question à la réunion d'hier soir sont excellents dans ce système. Bien que les freins et contrepoids ne soient pas mauvais, ils rendent les questions plus complexes. Toutefois, la nature de ce processus exige une complexité, et non une simplification. À mon sens, la Commission aurait suffisamment de pouvoir pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de prévention des nominations partisanses, ce qui est un objectif clair dans la loi, et de protection de l'application du principe du mérite dans la dotation face à ce qu'on appelle le favoritisme bureaucratique. La Commission est beaucoup plus qu'un simple organisme de vérification. La question de savoir si elle aura toutes les

Commons and the Senate — would pay ongoing serious attention to the role of the Public Service Commission in this respect to ensure that there is pressure on the government to provide adequate funding.

I think you have already discussed the reasons for making the changes. The need to streamline the staffing of the public service is widely acknowledged. The present system is unnecessarily too slow for effective and efficient management and, in particular, for the recruitment of sought-after or potential candidates who have other career options. The public interest is not well served by this reality.

I appreciate that the matter is complex, but one of the primary reasons for the defects in the present system is that the administration of the system, as was pointed out last night, has become overwhelmed by excessive judicialization. There will always be some, but it is excessive in this circumstance. The situation is that we have a staffing regime governed by rules and procedures that are now the subject of extensive jurisprudence because of the current lack of definition in the system and the present recourse provisions. That could only be overcome by enhancing the discretion of management and by restricting the scope of appeals or recourse. This bill does both of those things.

At the same time, the accountability of managers from deputy ministers on down and the external control over them need to be strengthened. The present system, you must be aware, is simply not strong enough in either of those areas. That is in part because the commission is too involved in the staffing process and its credibility to hold others to account is diminished as a result. The President of the Public Service Commission, Scott Serson, made that clear in his June statements before this committee.

The judicialization of the current process also weakens accountability because it reduces the incentive for senior managers, individually and collectively, to deal with poor performing subordinate managers, even where misadministration is involved. The proposed system would strengthen managerial accountability by placing the Public Service Commission at greater distance from the government and, at the same time, by not reducing its powers. It would have much clout, but it would remain distanced from the government in this respect.

In that context, I think a significant change has to take place that is not covered, in a sense, by the act and would have to be covered by practice. The new system requires, in my view, that the President of the Public Service Commission should no longer be a member of the deputy minister community. He or she should no longer belong to certain committees because that membership compromises the integrity of the position and makes it more of an executive administration position than it should be. That must

ressources budgétaires nécessaires pour réaliser son mandat dans ce contexte est une question bien différente. Évidemment, cela dépendra en partie dans quelle mesure le Parlement — la Chambre des communes et le Sénat — accordera une attention, constante et sérieuse, au rôle de la Commission de la fonction publique à cet égard pour forcer le gouvernement à accorder un financement approprié.

Je pense que vous avez déjà discuté des raisons qui justifient ces modifications. Presque tout le monde s'entend sur la nécessité de rationaliser la dotation dans la fonction publique. Le système actuel est trop lent pour permettre une gestion efficace et efficiente et, en particulier, pour permettre de recruter des candidats recherchés ou des candidats potentiels qui ont d'autres possibilités de carrière. L'intérêt public n'est pas bien servi par cette réalité.

Je sais que la question est complexe, mais une des principales raisons qui expliquent les défauts du système actuel, c'est que l'administration du système, comme on l'a signalé hier soir, a été submergée par une judiciarisation excessive. Il y en aura toujours, mais dans les circonstances actuelles, elle est excessive. La situation en ce moment, c'est que nous avons un régime de dotation régi par des règles et des procédures qui font maintenant l'objet d'une jurisprudence élaborée à cause de l'absence de définition dans le système et à cause des dispositions régissant les recours possibles. Cette difficulté ne peut être surmontée qu'en augmentant le pouvoir discrétionnaire de la gestion et en limitant la portée des appels ou des moyens de recours. Ce projet de loi fait les deux.

En même temps, l'obligation de rendre des comptes pour les gestionnaires, depuis le sous-ministre jusqu'au bas de l'échelle, et le contrôle externe exercé sur ces derniers doivent être renforcés. Comme vous devez le savoir, le système actuel est tout simplement trop mou à ces deux égards. La situation est en partie attribuable au fait que la Commission est mêlée de trop près au processus de dotation et qu'en conséquence, sa crédibilité pour exiger des comptes s'en trouve diminuée. Le président de la Commission de la fonction publique, M. Scott Serson, l'a clairement laissé entendre dans son témoignage devant le présent comité en juin.

La judiciarisation du processus actuel affaiblit également la responsabilité parce qu'elle décourage les cadres supérieurs, individuellement et collectivement, à régler le cas des gestionnaires subalternes ayant un rendement médiocre, même dans des cas de mauvaise gestion. Le système proposé renforcerait la responsabilité de la gestion en créant une distance plus grande entre la Commission de la fonction publique et le gouvernement tout en maintenant ses pouvoirs. Elle aurait beaucoup plus de poids, mais elle garderait ses distances par rapport au gouvernement à cet égard.

Dans ce contexte, je pense qu'un changement important doit avoir lieu qui, à mon avis, n'est pas prévu dans la loi et qui aurait dû avoir été prévu par la pratique. À mon sens, le nouveau système exige que le président de la Commission de la fonction publique ne fasse plus partie de la confrérie des sous-ministres. Le ou la titulaire de ce poste ne devrait plus être membre de certains comités parce que l'appartenance à ces comités compromet l'intégrité de la fonction et en fait une fonction beaucoup plus

change. The indications are that everyone is thinking along those lines. While the commission should retain its authority over the administration of staffing, with regard to the delegation of deputy ministers it should stand aside and function as an overseer, an auditor and an investigator. It would hold deputy ministers to account, and it would impose sanctions on individual deputy ministers as required.

Having said that, it is absolutely imperative that there be no mistake. It is essential that the president be someone with extensive senior management experience in the federal public service. This is not a position for an experienced outsider. It is certainly not a position for someone from the private sector with no public sector experience.

Everywhere in the world, when you bring private sector executives into the public sector in these kinds of roles, as a generality, they fail. This is not just in Canada, it is everywhere they have tried it. In some places they have tried it quite extensively, and it simply does not work. It is like putting a hockey player in a baseball uniform and putting him on a ball field. It is not the same game at all. They are not knowledgeable and experienced enough; and, in many cases, they simply do not have the personality to function in what is a much more complex system — the governmental system.

It is also the case that, contrary to past practice, the President of the Public Service Commission should be serving in his or her final position in the public service. This is not a place from which one should go to another deputy minister assignment. That also compromises the integrity of the system. It should be a person who, upon taking up this position, should leave the public service afterward.

I have a number of related points I wanted to make in that regard, emphasizing some remarks I have already made. The first relates to bureaucratic patronage. In my view, the commission has sufficient powers to protect against bureaucratic patronage. Personal favouritism is always the risk in staffing, because judgments have to be made. This is not automatic. You cannot put the staffing system on automatic pilot. Judgments must be made about who is the best person, who is qualified. This is especially the case in a decentralized system — particularly where, in some instances, you do not have a publicized competition.

The present system is no panacea in this regard. We are not moving away from a system that is doing this well. The proposed system is much better because the commission will have a greater incentive and greater freedom to be more assertive in holding deputies to account, and in exercising its powers in imposing sanctions.

proche du pouvoir exécutif qu'elle devrait l'être. Cela doit changer. Les indications révèlent que tout le monde pense plus ou moins la même chose. Alors que la Commission devrait conserver son autorité en matière de gestion de la dotation, elle devrait, en ce qui concerne la délégation aux sous-ministres, prendre ses distances et jouer un rôle de superviseur, de vérificateur et d'enquêteur. Elle obligerait les sous-ministres à rendre des comptes et imposerait au besoin des sanctions à des sous-ministres particuliers.

Ceci dit, il est absolument impératif qu'il n'y ait pas d'erreur. Il est essentiel que le président soit quelqu'un qui a une expérience très approfondie de la gestion supérieure de la fonction publique fédérale. Ce n'est pas un poste qui convient à une personne de l'extérieur, inexpérimentée. Ce n'est certainement pas un poste qui convient à quelqu'un du secteur privé qui n'a pas d'expérience du secteur public.

Partout dans le monde, on constate que lorsque vous parachutez des dirigeants du secteur privé dans le secteur public dans ce genre de rôle, cela se termine généralement par un échec, pas seulement au Canada, mais partout où l'on a tenté l'expérience. Dans certains endroits, on a fait preuve de plus de persévérance, mais cela ne fonctionne tout simplement pas. C'est comme placer un joueur de hockey dans l'uniforme d'un joueur de baseball et de l'envoyer sur le terrain. Ce n'est pas du tout le même sport. Ces gens n'ont tout simplement pas suffisamment de connaissances et d'expérience, et, dans nombre de cas, ils n'ont tout simplement pas la personnalité nécessaire pour fonctionner dans un système beaucoup plus complexe — le système gouvernemental.

Il est aussi vrai, contrairement à ce qui se faisait par le passé, que le poste de président ou de présidente de la Commission de la fonction publique doit être le dernier qu'une personne occupera au sein de l'administration. Ce travail ne pourra servir de tremplin vers un autre poste de sous-ministre, par exemple. Cela compromet également l'intégrité du système. Il faut que la personne qui occupe cet emploi quitte la fonction publique au terme de son mandat.

À ce propos, j'aimerais faire quelques observations, en mettant l'accent sur plusieurs de mes remarques antérieures. La première concerne le favoritisme bureaucratique. Selon moi, la Commission dispose de suffisamment de pouvoirs pour empêcher le favoritisme bureaucratique. Le favoritisme est toujours un risque en matière de dotation car vient un moment où il faut trancher. Ce n'est pas un processus automatique. Vous ne pouvez pas mettre le système de dotation en pilotage automatique. Il faut décider qui est la meilleure personne et la plus qualifiée pour occuper le poste à combler. Ceci est particulièrement vrai dans un système décentralisé — surtout lorsqu'il n'y a pas de concours public.

D'ailleurs, le système actuel n'est pas une panacée puisque à ce chapitre, il laisse à désirer. Le régime proposé est bien meilleur étant donné que la Commission aura plus de liberté et sera davantage encouragée à adopter une approche plus assertive en tenant les sous-ministres responsables et en exerçant ses pouvoirs d'imposer des sanctions.

I also might add, for those of you not familiar with public service staffing, that there are people who suggest that favouritism is widespread. You read it in the newspapers all the time. However, the allegations of bureaucratic patronage are grossly exaggerated, partly by those who have an interest in attacking the credibility of managers generally. Managers cannot make the right decision — it is an anti-managerial perspective. It also ignores the fact that managers have a public service objective in trying to manage the careers of their staff in the broader public interest of bringing people along.

I should also point out that, while many people criticize managers for exercising power over their staff — which is an odd thing since they should be doing that — most public servants who want to have careers in the public service want to have their careers managed by the public service. Read all the reports on morale of the public service. They do not want to be left alone. They want people to pay attention to them, and give them feedback and instructions. There is a paradox operating here, and I think we need to give serious attention to it.

It is also the case that almost all competitions that are not for narrowly defined technical positions require qualitative judgments on the merits of competing candidates who, in most instances, are fully qualified. It is like staffing in the universities. There are so many people in certain disciplines that everyone in front of you is fully qualified for the position, and you have to make qualitative judgments. In those instances, of course, those who do not get the job always claim favouritism. It is inevitable.

Briefly, the school of public service is an important provision for the development of a professional public service. It builds on a tradition in Canada and improves it. It pays significant attention to what I call the professional dimension of the public service, that is the profession of being in the public service as opposed to being a doctor or a lawyer or an engineer in the public service. I think that is important, and becomes more important with modernization. The idea of a professional public service as a national asset is increasingly recognized in the world, including by organizations that previously were not favourable to public service, such as the World Bank and the IMF.

On ministerial staff, there is a provision in this bill with which I disagree. You have heard others refer to it. I see no public interest in allowing ministerial staff to have the priority status that they have. I know many have gone on through that route to distinguished public service careers — some of them are good friends of mine — but that misses the point. They should not have this preferred access into the system. In any event, if having those

J'aimerais ajouter, pour ceux qui ne connaîtraient pas bien le système de dotation de la fonction publique, que certaines personnes prétendent que le favoritisme est largement répandu. On en parle dans les journaux à tout bout de champ. Néanmoins, les allégations de favoritisme bureaucratique sont grossièrement exagérées, en partie par ceux qui ont tout intérêt à miner la crédibilité des gestionnaires en général. Pour eux, qui se trouvent dans une perspective d'opposition à la direction, les gestionnaires ne peuvent pas prendre de bonnes décisions. On ignore également le fait que les gestionnaires doivent permettre à la fonction publique d'atteindre son objectif tout en essayant de gérer la carrière de leurs employés dans l'intérêt du plus grand nombre.

Je tiens également à vous faire remarquer que, même si beaucoup de gens dénoncent le pouvoir qu'exercent les gestionnaires sur leurs employés — ce qui est bizarre étant donné que cela fait partie de leurs attributions —, la plupart des fonctionnaires qui souhaitent faire carrière au sein de la fonction publique veulent aussi que leur cheminement professionnel soit géré par la fonction publique. Lisez tous les rapports sur le moral des employés dans la fonction publique. Ces derniers ne veulent pas se sentir abandonnés. Ils veulent qu'on s'occupe d'eux, recevoir de la rétroaction et des instructions. Il y a là un paradoxe, et je pense que nous devons examiner sérieusement cette question.

Il est aussi vrai que dans la plupart des concours qui ne sont pas destinés à l'embauche de techniciens hautement spécialisés, il faut émettre un jugement qualitatif sur le mérite des candidats qui, dans la plupart des cas, possèdent toutes les compétences requises. C'est comme la dotation dans les universités. Il y a énormément de gens dûment qualifiés dans certaines disciplines, mais vous devez quand même faire des jugements qualitatifs. Dans ces cas, bien sûr, ceux qui n'obtiennent pas l'emploi convoité crient au favoritisme. C'est inévitable.

En peu de mots, la proposition de création de l'école de la fonction publique est un élément important en faveur du développement d'une fonction publique professionnelle. Cela perpétue et fortifie une tradition au Canada. En outre, cela permet de porter attention à ce que j'appelle la dimension professionnelle de la fonction publique, c'est-à-dire à la notion rattachée au métier de la fonction publique par opposition à celui qu'exerce un médecin, un avocat ou un ingénieur travaillant pour l'administration publique. Je pense que c'est un point important qui prendra de l'importance avec la modernisation. L'idée d'une fonction publique professionnelle comme atout national fait de plus en plus de chemin dans le monde, y compris au sein d'organisations qui, auparavant, n'étaient pas favorables à la fonction publique, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

En ce qui concerne le personnel des ministères, il y a dans ce projet de loi une disposition que je rejette. Vous avez entendu d'autres témoins y faire allusion. Je ne vois pas en quoi on servirait l'intérêt public en permettant au personnel des ministères de continuer à jouir d'un statut privilégié. Je sais que c'est la voie qu'ont suivie beaucoup de gens qui ont eu de brillantes carrières dans la fonction publique — certains sont de bons amis à moi —,

jobs gives them relevant experience and knowledge, that should show up in their applications through the front door.

Regarding the scope of the commission's mandate, last night Professor Hodgetts referred to the fact that the public service, in a way, is becoming narrow, so the bill is dealing with less and less of the public service because important parts of the public service are outside of its mandate. They are not called public service, but they are still in the broader public sector. What we have been doing is narrowing the public service, and I think we have reached the point now — at least we will have in the aftermath of this bill — where we should be expanding the way in which we think of the diversity of regimes that could be in the public service.

For example, with apologies to the Jesuits, what Jesuitical trick does one deploy to explain to students or foreigners why the Canada Customs and Revenue Agency is not deemed part of the core public administration? You cannot. It simply makes no sense. The Revenue Agency is outside the system because, when it was created, there was no incentive to reform the system. To solve their problem you took it out. That is about 25 per cent of the federal public service. Parks Canada is a minor part of that, but it is in somewhat the same position. The broader public service has to be rethought in that way, particularly for the purposes of improved public accountability and for staffing the larger public sector, and the Public Service Commission should have a more important role here.

Sometime down the road, and it may come sooner than later, we have to rethink the appointment of deputy ministers and how to do it on a more independent basis. This is particularly the case if we move to more radical parliamentary reform and/or to a new electoral system that brings in minority or coalition governments as a norm. In those circumstances, I think the traditional approach that has served Canada very well will serve it less well. We want to think along the lines that New Zealand has instituted, at least in terms of its basic principles, where deputy ministers are appointed by the head of the public service. There is a democratic check in terms of a veto, but the process works that way. That is how the process used to work informally in Canada.

Finally, on whistle-blowing, since it is in the news, I do not have any special expertise here. However, in terms of broader interests, I think we need a separate act that would extend to the public service, broadly defined. The Public Service Commission should probably be the agency, but I would want to consider the effects of that on its other positions. I also think it absolutely must be an agency with public management experience. It is terribly important to protect whistle-blowers; it is also terribly important to protect the integrity of the system, particularly in a

mais on se méprend sur ce point. Ces personnes ne devraient pas avoir d'accès préférentiel au système. Quoi qu'il en soit, si le fait d'occuper ces emplois leur donne une expérience et des connaissances pertinentes, cela devrait se refléter directement dans leur dossier de candidature.

Au sujet de l'étendue du mandat de la Commission, hier soir, M. Hodgetts a mentionné le fait que, d'une certaine manière, la taille de la fonction publique diminuait et que le projet de loi s'appliquait à une fonction publique de plus en plus réduite puisqu'une grande part de ses activités échappait au mandat de la Commission. On ne désigne plus ces activités comme faisant partie de la fonction publique, mais celles-ci s'inscrivent dans le secteur public au sens large. Nous avons réduit la taille de la fonction publique et je crois que nous sommes arrivés à un point — ou nous l'aurons atteint dans la foulée de ce projet de loi — où nous devrions réfléchir davantage à la diversité des régimes pouvant coexister au sein de cette fonction publique.

Par exemple, que les Jésuites me pardonnent, à quel procédé jésuite a-t-on eu recours pour expliquer aux étudiants ou aux étrangers pourquoi l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'est pas considérée comme faisant partie du noyau de la fonction publique? On ne peut pas faire cela. C'est tout simplement insensé. L'Agence des douanes et du revenu n'est pas dans le système parce que lorsqu'elle a été créée, il n'y avait rien qui incitait à une réforme du système. Pour régler le problème, on l'a sortie de ce cadre. Cela représente environ 25 p. 100 de la fonction publique fédérale. Dans une moindre mesure, Parcs Canada se retrouve dans une situation quelque peu semblable. Il convient de repenser l'ensemble de la fonction publique dans ces termes, particulièrement dans le but d'améliorer la probité publique et de doter la fonction publique des ressources humaines dont elle a besoin; et la Commission de la fonction publique devrait jouer un rôle plus important à ce chapitre.

Tôt ou tard, nous devons repenser la façon dont sont nommés les sous-ministres en cherchant des modèles plus indépendants. Ce sera surtout le cas si nous nous orientons vers une réforme parlementaire plus radicale ou que nous adoptons un nouveau système électoral dans lequel les gouvernements minoritaires ou de coalition seront la norme. Dans ces circonstances, je pense que l'approche traditionnelle qui a très bien servi le Canada jusqu'à présent sera de moindre utilité. Nous devrions suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande, au moins dans ses principes de base, qui a institué un système en vertu duquel les sous-ministres sont nommés par la haute direction de la fonction publique. Le rôle de chien de garde démocratique est assuré au moyen d'un veto, mais c'est ainsi que cela fonctionne. C'est le processus qu'on avait l'habitude d'utiliser de manière informelle au Canada.

Enfin, en ce qui concerne la protection des dénonciateurs, puisqu'on en parle dans les médias, je dirais que je n'ai aucune expertise particulière dans ce domaine. Néanmoins, compte tenu des intérêts en jeu, je pense que nous avons besoin d'une loi distincte qui s'appliquerait à la fonction publique, au sens large du terme. La Commission de la fonction publique devrait probablement être l'agence responsable, mais j'aimerais évaluer les effets de cela sur ses autres fonctions. Je crois également qu'il faut absolument que ce soit une agence ayant de l'expertise en

day and age where, once you are alleged to have done something wrong, you are convicted in the court of public opinion. There must be an experienced public sector management perspective given to this, so that people are protected for doing the right thing but, at the same time, the system must be managed correctly.

**The Chairman:** Thank you, Professor Aucoin. That was a very stimulating and, in some ways, provocative presentation.

**Senator Bolduc:** Do you know of any other public service in the Western developed countries where the notion of public examination — public competition for entry into the public service — is not utilized?

**Mr. Aucoin:** You may want to distinguish two situations here. One is the competition for a position in the public service, and the second is a competition to enter the service. Last night reference was made to the Department of External Affairs and its long tradition in that regard. In many public services around the world people are recruited through the competitive means to enter the service. They do not apply for a position. They apply to enter the service. Their careers are managed for the most part after they enter that system.

In the Western political system, particularly the ones that I study, which are Australia, New Zealand, Britain, United States and, to some extent, the European systems, there has been a significant devolution of managerial authority to staff. In many jurisdictions what we would call the deputy ministers are essentially the employers. In many cases, they have great discretion whether they use competition to bring people in or appoint people without competition.

**Senator Bolduc:** Do you think that it would be an improvement to this bill if the principle of public competition for entry into the civil service were included?

**Mr. Aucoin:** There are ways in which you can enter the service without being assigned to a particular position. There should always be competition. I cannot see how anyone could justify appointing people under the current bill to the public service without a competition.

**Senator Bolduc:** Although it is not mentioned in the bill?

**Mr. Aucoin:** It is mentioned in the bill in the sense that competitions and appointment without competition are an option. If someone in a staffing position uses a method other than a competition, it could be subject to recourse. That can be an abuse of authority under the act.

**Senator Bolduc:** You know very well that people are appointed or hired as temporary employees. That is the usual practice for 75 per cent of the jobs.

gestion publique. Il est extrêmement important de protéger les dénonciateurs, tout comme l'intégrité du système, particulièrement à une époque où, si vous êtes soupçonné d'avoir commis une erreur, vous êtes condamné par le tribunal de l'opinion publique. Il faut assurer une gestion avisée de la fonction publique de sorte que les gens seront protégés pour avoir dénoncé des activités répréhensibles, mais, du même coup, le système doit être géré correctement.

**Le président:** Merci, monsieur Aucoin. Votre exposé nous a paru très enrichissant et, d'une certaine manière, il nous pousse à réfléchir sur certaines questions.

**Le sénateur Bolduc:** Savez-vous s'il existe d'autres pays occidentaux dans lesquels la notion d'examen public — concours public d'entrée dans la fonction publique — n'est pas appliquée?

**M. Aucoin:** Il faut faire une distinction entre deux situations. Tout d'abord, il y a le concours que l'on passe pour occuper un poste dans la fonction publique, puis il y a le concours pour entrer dans la fonction publique en général. Hier soir, quelqu'un a fait référence au ministère des Affaires étrangères et à sa longue tradition en la matière. Dans beaucoup d'administrations publiques de par le monde, les gens sont recrutés par concours d'entrée. Ils ne posent pas leur candidature pour un poste en particulier. Pour la plupart, les carrières de ces personnes sont gérées après l'entrée dans le système.

Dans le système politique occidental, et plus particulièrement dans les pays que j'ai étudiés, c'est-à-dire l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne, les États-Unis et, dans une certaine mesure, l'Europe continentale, il y a eu un véritable transfert du pouvoir de gestion au personnel. Dans beaucoup de pays, ce que nous appelons les sous-ministres sont en fait des employeurs. Dans bien des cas, ils jouissent d'une grande discrétion pour décider s'ils ont recours à des concours pour embaucher de nouvelles recrues ou s'ils peuvent nommer des personnes sans organiser de concours.

**Le sénateur Bolduc:** Croyez-vous que ce projet de loi serait bonifié si on adoptait le principe des concours publics pour le recrutement des fonctionnaires?

**M. Aucoin:** Il est possible d'entrer dans l'administration publique sans être assigné à un poste en particulier. Il devrait toujours y avoir des concours. Je ne vois pas comment on pourrait justifier la nomination de quelqu'un au sein de la fonction publique, en vertu du projet de loi actuel, sans passer par un concours.

**Le sénateur Bolduc:** Même si ce n'est pas indiqué dans la mesure législative?

**M. Aucoin:** C'est indiqué en ce sens que les concours et les nominations sans concours sont une option. Si quelqu'un qui est appelé à embaucher du personnel a recours à un autre moyen que le concours, il peut faire l'objet d'une plainte car cela peut être considéré comme un abus de pouvoir en vertu de la loi.

**Le sénateur Bolduc:** Vous savez très bien que certaines personnes sont nommées ou embauchées à titre temporaire. C'est la pratique habituelle pour 75 p. 100 des postes.

**Mr. Aucoin:** Under this proposed act, that will be changed. You will no longer be able to put temporary employees into positions that will become permanent. Temporary employees do not even have the right to apply for those. That split has been made.

Under the current act, you are absolutely right. Under the new act, that no longer will be possible.

Generally, the idea of using competition as you have described it is absolutely imperative throughout the system.

**Senator Bolduc:** It is not there.

**Mr. Aucoin:** You admitted last night that there were occasions when you were appointed.

**Senator Bolduc:** I am talking as a general rule. Do you not think that public competition should be the rule to entry to the public service?

**Mr. Aucoin:** It will be under this proposed act.

**Senator Bolduc:** Of course, there will be exceptions. I understand that. As a principle, even the administrator should be bound by a basic rule for public employment.

**Mr. Aucoin:** In that case, I would say no. I would agree with it as a basic principle, not as a basic rule. If it becomes a rule, it then becomes subject to the kind of litigation, recourse and jurisprudence to which we have referred. There would be litigation and judgments not around the merits of the case, but around the procedures and the red tape.

This bill tries to construct a situation in which the principle is clear, but the rule does not back you into that corner. Several senators last night talked about the difficulties associated with going that route.

You cannot get rid of some judicialization. This bill goes a long way to deal with the issue that if you go into certain definitions of merit then you end up in that judicialization process. Other jurisdictions deal with that by giving more discretion.

**Senator Furey:** In your opening remarks, you spoke of the proposal in the bill that the commission retain its authority to staff while delegating staffing authority to deputy ministers. You said this was ideal for two reasons: first, staffing should not be given to ministers, and I think the reasons are obvious for that; and, second, deputy ministers should not be directly assigning the authority because they are not answerable to Parliament.

What is your concept of this power of delegation from the commission to deputy heads? Is it a true delegation of power? Does that fit neatly into this model about which you are talking to us?

**Mr. Aucoin:** By my definition, it is a true delegation. The Public Service Commission delegates the authority to the deputy. The deputy can use that authority. As in any system of delegation, the

**M. Aucoin:** D'après la mesure législative proposée, cela va changer. Vous ne pourrez plus affecter des employés temporaires à des postes qui deviendront permanents. Les employés temporaires n'ont même pas le droit de poser leur candidature pour ces postes. On a fait une distinction claire entre les deux.

D'après la loi actuelle, vous avez absolument raison. Mais selon la nouvelle loi, ce ne sera plus possible.

De manière générale, comme vous l'avez décrit, il est absolument impératif d'instituer des concours dans l'ensemble du système.

**Le sénateur Bolduc:** Cela n'est pas indiqué.

**M. Aucoin:** Vous avez admis hier soir avoir été nommé, à certaines occasions.

**Le sénateur Bolduc:** Je parle de manière générale. Pensez-vous que le concours doive être la règle pour entrer dans la fonction publique?

**M. Aucoin:** Il le deviendra si le projet de loi proposé est adopté.

**Le sénateur Bolduc:** Bien sûr, il y aura des exceptions. Je comprends. En principe, même l'administrateur devrait être tenu de respecter des règles fondamentales pour l'embauche dans la fonction publique.

**M. Aucoin:** Dans ce cas, je dirais que non. Je suis d'accord pour que ce soit un principe de base, mais pas une règle de base. Si cela devient une règle, cela ouvrira la porte au type de poursuites, de recours et de décisions dont nous avons parlé. Il y aura des poursuites et des jugements, pas autour des mérites du candidat, mais autour des procédures et des chinoïseries administratives.

Ce projet de loi vise à créer une situation dans laquelle le principe est clair, mais où la règle ne vous accule pas au pied du mur. Hier soir, plusieurs sénateurs ont évoqué les difficultés associées à cette approche.

On ne peut éviter une certaine judiciarisation du processus. Ce projet de loi contribuera grandement à régler le problème selon lequel, si vous adoptez certaines définitions du mérite, vous tombez dans ce processus de judiciarisation. D'autres pays règlent la question en accordant davantage de pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Furey:** Dans votre allocution d'ouverture, vous avez parlé de la proposition contenue dans ce projet de loi voulant que la Commission garde son pouvoir de dotation plutôt que de le déléguer au sous-ministre. Vous avez dit que cela était la situation idéale pour deux raisons: premièrement, la dotation ne devrait pas être de la responsabilité des ministres, et je pense que les raisons sont évidentes; et, deuxièmement, les sous-ministres ne devraient pas directement assigner le pouvoir car ils n'ont pas à rendre de comptes au Parlement.

Comment concevez-vous ce pouvoir de délégation de la Commission aux sous-ministres? Est-ce une vraie délégation du pouvoir? Est-ce que cela cadre bien avec le modèle dont vous nous avez parlé?

**M. Aucoin:** Selon ma définition, c'est une vraie délégation des pouvoirs. La Commission de la fonction publique délègue ce pouvoir au sous-ministre. Ce dernier peut user de ce pouvoir.

person who does the delegating can take back the authority if there has been misuse of that authority. It is not a devolution. They are not giving it away so that it is gone forever.

When I say that deputies cannot be held accountable to Parliament, I do not mean that they could not answer to Parliament. They could certainly do that.

However, accountability has two components. One is answering to a body. The other is the capacity of the body to hold to account. Parliament does not have the capacity to take away a delegation, to discipline a deputy, or to fire a deputy.

The Public Service Commission, as a result, is an odd creature. I will admit that. It is the nature of the non-partisan staffing process that makes this the issue.

**Senator Furey:** I certainly agree. I should have used the word “accountable,” not “answerable.” There is certainly a huge difference.

I see the authority to hire being delegated to a deputy minister or deputy head as falling a little bit outside of the model that you laid out for us in your openings remarks in that it does not quite fit as neatly as you would tend to like it to fit. Deputy ministers, for all intents and purposes, will be doing the hiring, even though the commission has the power to revoke that authority. They will be making these decisions once the authority is delegated to them. Is that not so?

**Mr. Aucoin:** Yes, of course. That is the point. You want them to make these decisions. However, if they start to engage in, or allow others to engage in, appointments on the basis of political influence or appointments are made with an abuse of authority or favouritism, that delegation can be taken away. As well, the appointment can be revoked in particular circumstances. That will happen.

If the Public Service Commission plays its role properly, it will impose sanctions on individuals. It will not be talking about department X. It will be talking about Suzanne Morris, who is the head of that department, losing the delegation.

A certain deputy could have his delegation taken away or more conditions imposed on him than someone else. The appointment that a deputy or one of his or her staff recently made could be revoked. To my mind, that is significant power.

If the commission does its job well, it will use those powers and not try to create rules. They should not say, “A mistake was made, and so we need a new rule.” That would be, once again, going the route of judicialization.

The rules are clear. You cannot abuse power, and you cannot allow political influence. That is clear. That is in the act.

Dans n'importe quel système de délégation de l'autorité, la personne qui délègue un pouvoir peut le reprendre en cas d'usage abusif. Il ne s'agit pas d'un transfert. Ce pouvoir n'est pas abandonné à tout jamais.

Lorsque je dis que les sous-ministres ne peuvent pas être tenus responsables par le Parlement, je ne veux pas dire qu'ils ne devraient pas répondre de leurs actes devant lui. Ils pourraient certes le faire.

Cependant, la reddition des comptes comporte deux volets. L'un est de répondre de ses actes devant une entité. L'autre est la capacité de l'entité de tenir responsable. Le Parlement n'a pas la capacité d'annuler la délégation d'un pouvoir, d'imposer des mesures disciplinaires à un sous-ministre ni de le renvoyer.

La Commission de la fonction publique est donc un organisme étrange. Je vais l'admettre. C'est la nature du processus de dotation impartial qui constitue la question.

**Le sénateur Furey:** Je suis certes d'accord. J'aurais dû parler de la reddition des comptes et non du fait de répondre de ses actes. La différence est certainement énorme.

Je constate que la délégation du pouvoir d'embaucher à un sous-ministre ou à un administrateur général ne cadre pas tout à fait avec le modèle que vous nous avez exposé au début, c'est-à-dire pas aussi bien que vous le souhaiteriez. Les sous-ministres, à toutes fins pratiques, effectueront l'embauche, même si la Commission est autorisée à leur retirer le pouvoir d'embaucher. Ce sont les sous-ministres qui décideront des nominations une fois qu'ils auront obtenu l'autorisation, n'est-ce pas?

**M. Aucoin:** Oui, bien sûr. C'est là le but. Nous voulons que ce soit eux qui prennent ces décisions. Toutefois, s'ils commencent à effectuer ou à permettre à d'autres d'effectuer des nominations politiquement motivées ou des nominations qui résultent d'un abus de pouvoir ou de favoritisme, le pouvoir d'embaucher peut leur être retiré. En outre, la nomination peut être annulée dans des circonstances particulières. Cela se produira.

Si la Commission de la fonction publique joue son rôle convenablement, elle imposera des sanctions aux personnes en cause. Ce n'est pas le ministère qui perdra le pouvoir d'embaucher, mais bien le dirigeant du ministère en question.

Le pouvoir pourrait être retiré à un sous-ministre ou davantage de conditions pourraient lui être imposées par rapport à un autre sous-ministre. La nomination qu'un sous-ministre ou que l'un des membres de son personnel a effectuée peut être annulée. Selon moi, il s'agit d'un pouvoir considérable.

Si la Commission effectue bien son travail, elle utilisera son pouvoir et n'essaiera pas de créer des règles. Elle ne devrait pas déclarer qu'il faut une nouvelle règle parce qu'une erreur a été commise. Ce serait encore une fois emprunter la voie de la judiciarisation.

Les règles sont claires. Vous ne pouvez pas abuser de votre pouvoir ni autoriser l'influence politique. Cela est clair. C'est écrit dans la loi.

Everyone is clear about what the abuse of authority means. It means rigging the system or hiring someone who has no right to have the job just because they are your favourite.

**Senator Furey:** You are still a proponent of this new system as opposed to having all staffing retained in the commission?

**Mr. Aucoin:** All staffing authority, yes.

**Senator Furey:** Thank you very much.

**Senator Kinsella:** Professor Aucoin, pages 107 and 108 of the bill deal with the exercise of senior human resources management and the responsibility of the Treasury Board. Some of the particular responsibilities are outlined. The House amendment, at paragraph (h) addresses the fact that the Treasury Board would have the responsibility to “establish policies or issue directives respecting the disclosure by persons employed in the public service of information concerning wrongdoing...” That is the Mickey Mouse whistle-blowing provision that was put in the bill at committee stage in the other place.

I was pleased to hear you testify that, in this day and age, we need a legislation-based, whistle-blowing mechanism. We can work on whatever that model would be, but we do need a legislative model.

What we are dealing with here, of course, is the public service, although a small part of it. As your academic colleagues said last night, we are not dealing directly with the heretic community of public agencies, nor with the whole federally regulated private sector.

Do you believe that we need whistle-blowing legislation in the private sector as well as in the public sector?

**Mr. Aucoin:** I have not given any consideration to that subject outside of the public sector, so I really should not comment on it. My interest here is that we extend it as broadly as we can within the public sector.

There are reasons why some organizations, such as Crown corporations, have the structures they do, which Ted Hodgetts has referred to as structural heretics.

I should mention that, over the years, there have been changes, especially since Professor Hodgetts wrote his famous textbook. In particular, in 1984, the Conservative government made amendments to the Financial Administration Act that significantly improved issues of ministerial responsibility and accountability for Crown corporations. In most respects, those organizations are much less heretical, if I can use that word.

His reference to the so-called independent foundations that your committee has paid some attention to in the past falls outside that. They are more than structural heretics, and they are beyond the pale, because they are essentially no longer government organizations. They are private institutions, and the

Tout le monde sait exactement ce qu'est l'abus de pouvoir. C'est manipuler le système ou embaucher quelqu'un qui n'a aucun droit d'obtenir l'emploi simplement parce que vous le préférez.

**Le sénateur Furey:** Vous préférez toujours que ce nouveau système soit mis en oeuvre plutôt que la Commission conserve seule le pouvoir d'embaucher?

**M. Aucoin:** Tout le pouvoir, oui.

**Le sénateur Furey:** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Aucoin, les pages 107 et 108 du projet de loi concernent la gestion des ressources humaines et les responsabilités du Conseil du Trésor. Certaines des responsabilités particulières sont exposées. L'amendement apporté par la Chambre à l'alinéa h) porte sur le fait que le Conseil du Trésor aurait la responsabilité «d'élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la communication par les personnes employées par la fonction publique de renseignements sur les actes fautifs [...]» Il s'agit de la disposition ridicule sur la dénonciation qui a été ajoutée au projet de loi à l'étape de l'étude en comité à l'autre endroit.

J'ai été heureux de vous entendre déclarer que, à notre époque, nous avons besoin de règles de nature législative régissant la dénonciation. Nous pouvons travailler à l'élaboration d'un modèle, mais il doit figurer dans la loi.

Nous traitons ici bien sûr de la fonction publique, mais une petite partie de celle-ci. Comme vos collègues universitaires l'ont dit hier soir, nous ne traitons pas directement de tous les organismes publics ni de l'ensemble du secteur privé régis par le gouvernement fédéral.

Estimez-vous que nous avons besoin d'une loi en matière de dénonciation dans le secteur privé ainsi que dans le secteur public?

**M. Aucoin:** Je ne me suis pas penché sur la nécessité d'une telle loi pour le secteur privé, alors je devrais m'abstenir de formuler des commentaires. Ce qui m'intéresse, c'est d'étendre ce type de loi à la plus grande portion possible du secteur public.

Il existe des raisons pour lesquelles certains organismes, comme des sociétés d'État, possèdent les structures qu'ils ont, que Ted Hodgetts a appelé des aberrations structurelles.

Je devrais mentionner que, au fil des ans, il y a eu des changements, particulièrement depuis que M. Hodgetts a écrit son célèbre manuel. En particulier, en 1984, le gouvernement conservateur a apporté des modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques qui ont réglé dans une large mesure les problèmes concernant la responsabilité des ministères et la reddition des comptes chez les sociétés d'État. Dans la plupart des cas, ces organismes sont beaucoup moins aberrants, si je puis utiliser ce mot.

Ces prétendues entités indépendantes, comme M. Hodgetts les appelle, que votre comité a étudiées par le passé sont distinctes. Elles sont davantage que des aberrations structurelles, car elles ne sont plus essentiellement des organismes gouvernementaux. Elles sont des institutions privées et jouissent de fonds privés. C'est là

money they have is private. That was my major concern. They should be brought back into the fold by being made government organizations.

The whistle-blowing provision should extend to the broad public sector. I see no reason for making distinctions on that matter because all organizations that are in the public sector at some point are within the fold of Parliament. Whether it should go beyond that into the private sector, particularly if it is the same piece of legislation, is something on which I cannot comment.

**Senator Kinsella:** In your presentation this morning, I underscored your observation that the Public Service Commission should stand aside and function as an overseer, auditor and investigator. I welcomed that observation. Of course, this is why I think that the Public Service Commission could be an ideal place for the whistle-blowing machinery, and it would not be difficult to include in the schedule that that would cover agencies beyond the immediate public service. That would be easy to do.

What I was a little bit surprised by, and what I would like to engage you on, is your view that the President — and I do not know why we use that title since I think “chair” or “chief commissioner” is perfectly good Canadian terminology — of the Public Service Commission ought not be an ongoing member of the deputy minister community. Is there not a case to be made that, by working and being part of that community, the commissioner and the commission remain fully cognizant of what is going on in the public service? At the deputy minister breakfasts and monthly dinners, many things that are going on are shared. It is valuable information for the Public Service Commission to have, and it can be gained through that means.

The other matter that I perhaps would quarrel with you on, or at least engage in debate with you on, is your suggestion that the post of the president should be an official's final position. What I do not like about this bill is the diminution of the Public Service Commission, although you rightly point out there is a strengthening in part of its responsibility. I would think that the chair of the Public Service Commission ought to be the best of the brightest, the most dynamic and most energetic, with innovative and creative ideas, as opposed to someone who has this as her or his final posting.

I am not convinced, from the experience of the past 20 years of heads of the commission who belonged to the deputy minister community, who completed a 10-year stint — although, as somebody pointed out, very few have gone 10 years — and who then went back into a line department or a central agency, that they did not bring something from the perspective they gained at the Public Service Commission. Is there not a case to be made on the other side?

**Mr. Aucoin:** Absolutely. There are always trade-offs to be made in making these decisions.

In the Canadian tradition, there was a point in time when the President of the Public Service Commission did stand back, particularly when the Public Service Commission staffed the public service itself, not the departments. It did not delegate, as it

ma principale préoccupation. Ces institutions devraient redevenir des organismes gouvernementaux.

La disposition sur la dénonciation devrait s'appliquer à l'ensemble du secteur public. Je ne vois aucune raison pour laquelle des différences devraient être établies, car l'ensemble des organismes du secteur public ont un lien à un moment donné avec le Parlement. Quant à savoir si la disposition devrait s'appliquer au secteur privé, surtout s'il s'agit de la même loi, je ne peux pas formuler de commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Kinsella:** Lors de votre exposé ce matin, j'ai été ravi de vous entendre dire que la Commission de la fonction publique devrait s'en tenir à un rôle de superviseur, de vérificateur et d'enquêteur. Bien sûr, c'est pourquoi je pense que la Commission de la fonction publique serait l'entité idéale pour mettre en application la disposition sur la dénonciation et qu'il ne serait pas difficile de préciser dans la loi que la disposition s'applique aux organismes publics qui ne font pas directement partie de la fonction publique. Cela serait facile à faire.

Ce qui m'a étonné un peu, c'est votre opinion selon laquelle le président — et je ne sais pas pourquoi nous utilisons ce titre puisque selon moi le terme commissaire en chef est tout à fait convenable — de la Commission de la fonction publique ne devrait pas être un sous-ministre. Ne peut-on pas faire valoir qu'en étant sous-ministre, le commissaire, et par conséquent la Commission, demeure entièrement au courant de ce qui se passe dans la fonction publique? Lors des petits déjeuners et des dîners mensuels des sous-ministres, beaucoup d'information sur ce qui se passe est partagée. Il s'agit d'information précieuse pour la Commission de la fonction publique qui peut être obtenue de cette façon.

Là où je dois vous faire savoir que je ne partage pas votre point de vue, ou du moins que je dois en discuter avec vous, c'est à propos du fait que le poste de président devrait être le dernier poste d'un fonctionnaire. Ce qui ne me plaît pas à propos du projet de loi, c'est qu'il diminue la Commission de la fonction publique, quoique vous affirmiez avec justesse qu'il accroît ses responsabilités. J'estime que le président de la Commission de la fonction publique devrait être la personne la plus brillante, la plus dynamique et la plus énergique et posséder des idées novatrices et créatives, plutôt qu'une personne qui est en fin de carrière.

Je ne suis pas convaincu que les sous-ministres qui ont dirigé la Commission au cours des 20 dernières années pendant des mandats de 10 ans — quoique, comme quelqu'un l'a fait remarquer, très peu sont restés pendant 10 ans — et qui sont ensuite retournés dans un ministère ou un organisme central n'ont rien rapporté du point de vue qu'ils ont acquis au sein de la Commission de la fonction publique. N'y a-t-il pas là un point à faire valoir?

**M. Aucoin:** Tout à fait. Il y a toujours des concessions à faire.

À une époque, le président de la Commission de la fonction publique se tenait à l'écart, surtout lorsque c'était la Commission qui s'occupait de la dotation des postes et non pas les ministères. Elle ne délégait pas cette tâche, comme elle le fait maintenant.

does now, even before this bill. Then it was more independent. Of course, the concept of the deputy minister community then was not as tight as it is now. They did not meet as often as they do now. They now function more as a corporate group.

There was less need back at that time for the President of the Public Service Commission to consider imposing any kind of discipline on deputy ministers because the people doing the work of staffing were members of the Public Service Commission. That began to change when delegations started to occur. It has been going on for some years now. It is not being introduced in this bill.

Two things happened. The President of the Public Service Commission became more and more a member of the deputy minister community, and the deputy minister community itself became more and more of a team which functioned as the senior executive. In that context, yes, there is an advantage to knowing what is going on inside the system. There is also a disadvantage sometimes in knowing what is going on in the system. Sometimes you do not want to know.

It is also more difficult to discipline your colleagues when you are a member of the team, and that is why I also say it is more difficult if you are mid-career and the President of the Public Service Commission. You may want to be the Clerk some day, but you would be disciplining people who might be able to affect your future. I think that is a no go.

You do make trade-offs in this system, but if we want to have the kinds of checks and balances that we are talking about, now that we are delegating, significantly, authority into departments, we need the checks even more. That is what this bill does. The status of the President of the Public Service Commission will go up, not down.

As well, with respect to being at the end of a career, what you want in this position is a guardian. You do not want an entrepreneur. If you are to have innovation, it should be occurring in the departments in the way that people manage the staffing system, et cetera. You want someone to guard the public interest.

That person has to be senior enough to know the games that are played, to be able to stand up to his or her colleagues, and to be able to impose the checks and balances. As I was saying earlier, the kinds of personal disciplines or sanctions to be imposed will be tough to make. You will be coming down hard on your colleagues, if you have the courage to do it, and I think the system will require that to be done.

Going back to Senator Bolduc's point, the concerns that he has require a guardian, because competition has to be the norm. You want the best and the brightest. We used to have a public service that prided itself on being the best and the brightest.

I still think we have one of the better public services in the world, but we do know that we have slipped in terms of getting the best and brightest. The images of the public service and

Jadis, elle était davantage indépendante. Bien sûr, la relation entre les sous-ministres n'était pas aussi étroite qu'elle l'est actuellement. Ils ne se réunissaient pas aussi souvent que maintenant. Ils forment aujourd'hui davantage un groupe.

À cette époque, il était moins nécessaire pour le président de la Commission de la fonction publique d'envisager d'imposer des mesures disciplinaires aux sous-ministres, car les personnes qui effectuaient la dotation étaient des membres de la Commission. Cela a commencé à changer lorsque la délégation de pouvoirs s'est amorcée, c'est-à-dire il y a quelques années. Elle ne fait pas l'objet du présent projet de loi.

Deux choses se sont produites. Le poste de président de la Commission de la fonction publique a eu de plus en plus tendance à être occupé par un sous-ministre, et les sous-ministres ont formé de plus en plus une équipe qui fonctionne comme un dirigeant. Dans ce contexte, il existe en effet un avantage à connaître ce qui se passe au sein du système. Mais il existe aussi parfois un désavantage à connaître ce qui se passe. Quelquefois, il vaut mieux ne pas savoir.

Il est également plus difficile d'imposer des mesures disciplinaires à vos collègues membres de l'équipe, et c'est pourquoi j'affirme aussi qu'il est plus difficile de le faire si vous êtes en milieu de carrière et le président de la Commission de la fonction publique. Vous occuperez peut-être un poste inférieur un jour, mais entre-temps vous imposeriez des mesures disciplinaires à des gens qui plus tard pourraient être en mesure d'influencer votre avenir. Je crois que cela ne va pas.

Il faut faire des concessions, mais si nous voulons avoir le type de freins et contrepoids dont nous parlons, maintenant que nous déléguons considérablement de pouvoirs aux ministères, nous avons d'autant plus besoin de freins. C'est ce que fournit le projet de loi. Le statut du président de la Commission de la fonction publique sera plus important, non pas l'inverse.

Par ailleurs, quant au fait d'être en fin de carrière, je dirais que le président doit être un gardien. Il ne faut pas un entrepreneur. L'innovation doit avoir lieu au sein des ministères en ce qui a trait à la façon dont les gens gèrent le système de dotation. Il faut quelqu'un qui veille sur l'intérêt public.

Cette personne doit détenir assez d'expérience pour connaître les rouages, être en mesure de faire face à ses collègues et être capable d'appliquer les freins et contrepoids. Comme je l'ai dit plus tôt, les mesures disciplinaires ou les sanctions seront difficiles à imposer. Vous serez sévère à l'endroit de vos collègues, si vous avez le courage de l'être, et je crois que c'est ce que le système exigera.

Pour revenir au point qu'a fait valoir le sénateur Bolduc, je dois dire qu'un gardien est nécessaire, car les concours doivent être la norme. Nous voulons les meilleurs et les plus brillants. La fonction publique se vantait jadis de détenir les meilleurs et les plus brillants.

Je crois encore que nous possédons l'une des meilleures fonctions publiques au monde, mais nous savons que nous nous sommes laissés aller au chapitre du recrutement des meilleurs et

bureaucracy-bashing have not helped. There are a number of options in the private sector. Those are a few of the number of reasons that it has been difficult to recruit people to the public sector. I believe that is now turning around, but it means that one really wants a strong guardian in the process.

In some processes you will have competition for entry to the service. I think we must get back to that. That runs against the grain in some aspects of Canadian public life because it is very elitist.

[*Translation*]

**Senator Gauthier:** I have always been somewhat mystified by the role of the Clerk of the Privy Council. The clerk recommends the appointment of deputy ministers. Basically, he is the deputy ministers' boss. His role is not often discussed. The Clerk of the Privy Council has an important role in coordinating government operations. I do not believe that the president of the Public Service Commission plays any role in subcommittees and committees of deputy ministers and assistant deputy ministers.

For example, when I became a senator in 1972, we were in the midst of an official languages crisis and the president of the Public Service Commission was on a kind of crusade. If you remember, between 1972 and 1975 language training and the whole translation and interpretation field was an ambitious concept. At the time, the president of the Public Service Commission had been strongly criticized by the media. As a result, he had a great deal of ground to make up and I believe it was somewhat unfair and somewhat inappropriate.

Mr. Aucoin, earlier you said that the Public Service Commission should once more be given the task of appointing candidates. I agree with that, with some reservations, however. Deputy ministers come under the authority of the Clerk of the Senate. How could we encourage the Clerk of the Privy Council to become more involved? The current clerk is doing very good work. However, we have often had clerks who were less involved, less visible, and who were not at all involved in public debate. Should the clerk have more control over deputy ministers? Should he be involved in the delegation of authority, in appointments and in staffing?

[*English*]

**Mr. Aucoin:** I did mention briefly the question of deputy ministers, but it is important to emphasize that deputy ministers are not part of the public service. They are not appointed by the Public Service Commission. They are Order in Council appointments selected by the Prime Minister. The Public Service Commission has nothing whatsoever to do with deputy ministers. Once one is appointed to be a deputy minister, one moves out of the public service.

des plus brillants. La mauvaise presse qu'a eue la fonction publique et la bureaucratie n'a pas aidé. Il existe un certain nombre d'options dans le secteur privé. Je n'ai exposé que quelques-unes des nombreuses raisons pour lesquelles il a été difficile de recruter des gens pour le secteur public. Je crois que la situation est en train de changer, mais cela signifie qu'il faut un gardien vigilant dans le cadre du processus.

Dans certains cas, il y aura un concours d'entrée dans la fonction publique. Je pense que nous devons y revenir. C'est contraire à certains aspects de la vie publique canadienne parce que c'est très élitiste.

[*Français*]

**Le sénateur Gauthier:** J'ai toujours été un peu mystifié par le rôle du greffier du Conseil privé. Cette personne recommande la nomination des sous-ministres. Il est en fait le patron des sous-ministres. On ne parle pas souvent de son rôle. Le greffier du Conseil privé a un rôle important à jouer pour coordonner le travail du gouvernement. Je ne crois pas que le président de la Commission de la fonction publique ait un rôle à jouer dans les sous-comités et les comités des sous-ministres ou des sous-ministres adjoints.

Prenons l'exemple suivant. À mon arrivée au Sénat, en 1972, il y avait une crise au sujet des langues officielles alors que le président de la Commission de la fonction publique s'était livré à un genre de croisade. Vous vous souviendrez qu'entre 1972 et 1975, la formation linguistique et le domaine de la traduction et de l'interprétation représentaient un projet fort ambitieux. À cette époque, le président de la fonction publique avait fait l'objet de fortes critiques de la part des médias. Il a d'ailleurs dû payer une dette à cet égard de façon un peu injuste et pas tout à fait conforme, à mon avis.

Monsieur Aucoin, vous avez indiqué plus tôt que la Commission de la fonction publique devrait reprendre ses fonctions de nomination. Je suis d'accord avec cet énoncé, cependant avec la réserve suivante. Les sous-ministres agissent sous l'autorité du greffier du Sénat. Comment pourrait-on inciter le greffier du Conseil privé à avoir une implication plus dynamique? Le greffier actuel accomplit un très bon travail. Nous avons toutefois eu fréquemment en poste des greffiers moins impliqués, peu visibles et surtout absents des débats publics. Le greffier devrait-il avoir plus de contrôle sur les sous-ministres? Devrait-il jouer un rôle dans la délégation des pouvoirs, la nomination, la dotation?

[*Traduction*]

**M. Aucoin:** J'ai parlé brièvement des sous-ministres, mais il faut souligner que les sous-ministres ne font pas partie de la fonction publique, ils ne sont pas nommés par la Commission de la fonction publique. Ils sont nommés par décret et choisis par le premier ministre. La Commission de la fonction publique n'a rien à voir avec les sous-ministres. Quand un employé est nommé sous-ministre, il sort de la fonction publique.

The Canadian tradition has always been that we appoint people from the career public service to be deputy ministers. The appointment is a prime ministerial prerogative in Canada. In some countries it is not. In a tradition going back some decades, our Clerk of the Privy Council is the deputy minister to the Prime Minister, if you like, and advises who should become deputy ministers.

The Clerk of the Privy Council has also been appointed as head of the public service. While the Clerk of the Privy Council has no authority over any of this, because it is all advisory, the clerk's role is, as you pointed out, senator, critical in this context. The tradition in Canada is that the clerk makes the appointment. Previous clerks to whom I have spoken have said that prime ministers rarely intervene; they do accept it. People who want to be deputies or deputies who want to move up the deputy-ministerial pecking order know it is the clerk who actually makes the decision.

There is a new guide for deputy ministers on the PCO Web site. That and other documents there make it clear that the boss of the deputy ministers is the Clerk of the Privy Council, including over things like performance assessments and pay. The clerk is the head in this regard.

The President of the Public Service Commission has played some role by being a member of the coordinating committee of deputy ministers in that kind of process. I suggest that that person move out as a consequence of that. The commission would be, in my view, even less involved in this process.

When I mentioned that we might want to think of a new process for moving to the appointment of deputy ministers, I had in mind the significant pressures around the world to politicize the senior positions of public service, either in terms of appointment or firing. In some jurisdictions, the position of what we call deputy minister is becoming very politicized. There have been major claims in Australia in this regard over the last while.

Margaret Thatcher was the first Prime Minister of Britain who ever questioned a recommendation about the appointment of a permanent secretary. Since then, there have been claims that prime ministers are playing a more aggressive role. It is not so much an issue of appointing partisan people as it is asking, as Margaret Thatcher was wont to put it, "Is he or she one of us?" That means, does the person have a particular style and is he or she wont to have the same policy objectives as the government.

You can see well now in the current hearing going on in Britain the pressures on that government to engage in partisan spin. One of the chief persons involved in that controversy, Mr. Alastair Campbell, press secretary to Tony Blair, from the beginning has been accused of pressuring government press officers into putting the spin on government. The major issue has been there all the way through that process.

New Zealand is the only country that has moved away from that process. As long as there is a democratic check in the system, we might want to consider that.

Au Canada, la tradition veut que les sous-ministres soient nommés parmi les fonctionnaires de carrière. Leur nomination est une prérogative du premier ministre au Canada. Dans certains pays, ce n'est pas le cas. Selon une tradition vieille de quelques décennies, notre greffier du Conseil privé est le sous-ministre du premier ministre, si vous voulez, et il le conseille au sujet de ceux qui devraient devenir sous-ministres.

Le greffier du Conseil privé est la tête dirigeante de la fonction publique. Il n'a aucun pouvoir sur elle, parce qu'il agit seulement à titre consultatif, mais son rôle, comme vous l'avez souligné, sénateur, est crucial dans ce contexte. Selon la tradition établie dans notre pays, c'est le greffier qui fait les nominations. Les anciens greffiers à qui j'ai parlé m'ont indiqué que les premiers ministres interviennent rarement; ils acceptent leur décision. Ceux qui veulent devenir sous-ministre ou les sous-ministres qui veulent monter d'échelon savent que c'est le greffier qui prend la décision dans les faits.

Il y a un nouveau guide à l'intention des sous-ministres sur le site Web du BCP. Ce guide et d'autres documents indiquent clairement que le greffier du Conseil privé est le patron des sous-ministres, y compris pour des questions comme les évaluations de rendement et la rémunération. Le greffier est le responsable à cet égard.

Le président de la Commission de la fonction publique a joué un certain rôle à ce sujet en faisant partie du comité de coordination des sous-ministres. J'ai proposé qu'il n'en fasse plus partie. La commission serait, à mon avis, encore moins engagée dans le processus.

Quand j'ai signalé que nous pourrions songer à un nouveau processus de nomination pour les sous-ministres, je pensais aux énormes pressions exercées dans le monde pour politiser la nomination ou le renvoi des hauts fonctionnaires. Dans certains pays, les postes de sous-ministre deviennent très politisés. Il y a eu beaucoup d'allégations en ce sens en Australie dernièrement.

Margaret Thatcher est le premier premier ministre de Grande-Bretagne à jamais avoir mis en question une recommandation concernant la nomination d'un secrétaire permanent. Depuis, on a affirmé que les premiers ministres jouent un rôle plus actif. Ce n'est pas tellement une question de nommer des personnes partisans que de demander, comme Margaret Thatcher avait coutume de le faire: «Cette personne est-elle une des nôtres?», autrement dit est-ce qu'elle a un style particulier ou les mêmes objectifs que le gouvernement en matière de politiques?

On peut bien voir maintenant, avec ce qui se passe en Grande-Bretagne, qu'il y a eu des pressions pour que le gouvernement présente les faits de façon partisane. Un des principaux acteurs dans cette controverse, M. Alastair Campbell, conseiller de Tony Blair, a été accusé depuis le début d'avoir poussé les attachés de presse du gouvernement à présenter le gouvernement sous un jour favorable. Il en est question depuis le début.

La Nouvelle-Zélande est le seul pays qui s'est écarté de cela. Dans la mesure où il y a un contrôle démocratique dans le régime, c'est une voie que nous pouvons suivre.

**Senator Gauthier:** You talked about about there being no appointment other than through a competition. There is only one door for everyone to enter the public service. Right now we have what we call “exempt staff.” After three years of working for a political person, you have access, on a preferential basis, to the Public Service Commission. I think that is wrong and you seem to agree. Am I right?

**Mr. Aucoin:** I do agree.

**Senator Comeau:** Mr. Aucoin, I would like to return to the question of bureaucratic patronage and to relate my concern about what may happen in practice. This is based on my experience. I served as a member of the House of Commons. There was often pressure to get people into jobs in the civil service. I do not think I am telling tales out of school by saying this. The pressure is always there. They are premium jobs, especially in rural areas where people see it as a means of getting into the public service. They are not quite sure how the system works. Once I explained to individuals that we had a Public Service Commission to which people should apply and that we had no control over the hiring of people into the public service, people were fairly well satisfied that it was out of our hands.

The problem that I see now is that by placing the hiring into the hands of area managers, regional directors, such as those in Fisheries and Oceans, Heritage Canada, Human Resources and a number of others, the local managers — the deputy heads as they are called in the bill — will be the local hiring people, the local kingpins. The pressure will then be on the member of Parliament, the minister, and the minister’s staff locally, to cozy up to these individuals as the kingpins. Trust me, members of Parliament, ministers and ministers’ staff can be very creative in cozying up to local kingpins. What will happen, in a practical sense, is that the backdoor will be open to get people into the public service through this means.

The Prime Minister himself set the bar some time ago when he indicated that a member of Parliament, regardless of his position, could call any individual within the public service and place pressure on that individual to do things. I do not think I need to give you an example, but I will. The President of the Federal Business Development Bank was called. As a member of Parliament, the Prime Minister called him up and placed pressure on him to get a loan for his friends.

The excuse that we had in the past, as members of Parliament and as ministers, was that we had a Public Service Commission that was responsible for this. We will no longer have that excuse. The pressure will be on members of Parliament to cozy up to these individuals and ensure that their friends get the jobs. How do we control this?

**Mr. Aucoin:** Ted Hodgetts mentioned that was one of the reasons for centralizing the system in the first place, namely, to take the pressures off people in the local areas.

I suppose you are all aware that two-thirds of the positions in the federal public service are not in Ottawa, they are out in the regions. You are talking about a lot of jobs.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez parlé de la possibilité de ne pas faire de nomination sans concours. Il y a une seule façon d’entrer dans la fonction publique. Actuellement, il y a ce que nous appelons le personnel «exonéré». Après avoir travaillé trois ans pour un parlementaire, on a accès, de façon préférentielle, aux emplois de la Commission de la fonction publique. Je pense que ce n’est pas raisonnable, et vous semblez d’accord, n’est-ce-pas?

**M. Aucoin:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Monsieur Aucoin, je voudrais revenir à la question du favoritisme bureaucratique pour savoir ce qui peut se passer concrètement. Quand j’étais député de la Chambre des communes, les gens nous demandaient souvent des emplois dans la fonction publique. Je ne pense pas raconter d’histoires en disant cela. La pression existe toujours. Ce sont de bons emplois, surtout dans les régions rurales où les gens estiment que c’est un bon moyen d’entrer dans la fonction publique. Ils ne savent pas vraiment comment le système fonctionne. Quand j’expliquais aux gens qu’ils devaient présenter une demande à la Commission de la fonction publique et que le recrutement des fonctionnaires échappait à notre contrôle, les gens se rendaient assez bien compte que nous n’avions aucun pouvoir là-dessus.

Je vois un problème si on confie le recrutement aux gestionnaires locaux, aux directeurs régionaux comme ceux de Pêches et Océans, de Patrimoine Canada, de Développement des ressources humaines et d’autres, parce que les gestionnaires locaux — ce qu’on appelle les administrateurs généraux dans le projet de loi — seront les recruteurs locaux, les bonzes des régions. Le député, le ministre et le personnel local du ministre seront alors incités à fraterniser avec eux. Croyez-moi, les députés, les ministres et les employés de ministres peuvent être très créatifs pour flirter avec ces gros bonnets locaux. Ce qui va en fait se passer, c’est qu’on va donner accès aux gens à la fonction publique par la porte d’en arrière.

Le premier ministre lui-même a donné le ton il y a quelques temps quand il a indiqué qu’un député, peu importe son rang, pouvait appeler un fonctionnaire et le pousser à faire certaines choses. Je ne pense pas avoir besoin de donner d’exemple, mais je vais le faire. Le président de la Banque de développement du Canada a reçu un appel. En tant que député, le premier ministre lui a demandé d’accorder un prêt à ses amis.

Jusqu’ici, nous pouvions nous justifier, comme députés et ministres, en disant que c’était la Commission de la fonction publique qui en était responsable. Nous ne pourrions plus le faire. Les députés seront incités à s’acoquiner avec ces fonctionnaires pour obtenir des emplois à leurs amis. Comment contrôler cela?

**M. Aucoin:** D’après Ted Hodgetts, c’est en fait une des raisons pour lesquelles on a centralisé le système, pour soustraire les gens aux pressions dans les régions.

J’imagine que vous savez tous que les deux tiers des postes dans la fonction publique ne se trouvent pas à Ottawa, mais dans les régions. On parle d’un grand nombre d’emplois.

If, on the one hand, MPs or senators or ministers are concerned about pressures that they want to deflect, all they have to do is still talk about the role of the Public Service Commission, which has the authority over this. In that sense, nothing has changed. On the other hand, if they want to get jobs for people, so they really do want to apply pressure, then it is a question of: Is this a good enough system? In part, you want to compare it to the present system, where the pressures can also be applied. The Public Service Commission role is not insignificant. Most jobs are being staffed in the local areas by local managers. As Scott Serson pointed out to you, he now has six auditors. The capacity to investigate all of this is not significant.

There are two points to be made. I am assuming that, if people on the political side want to deflect it, they can still do that. I do not see significant change there. However, if they want to apply pressure, what do local managers do? They must know that the delegation that they now have comes through their deputy and it is the deputy who will get in trouble if they start fooling around with appointments. It is also the case that, if the Public Service Commission, as the president says it will, will become more aggressive under this system, audits and investigations will occur and there are real sanctions involved. If area managers are found out, they will be fired for engaging in favouritism, as I think should occur in this case. Their careers are on the line. That is one resistance to pressure. The other is to do what is the appropriate thing to do. In the vast majority of occasions, that is to use competitions. That protects them. That is why it is a good principle. You get yourself in trouble when you go the non-competition route. Managers will be smart enough to figure it out.

I am arguing that in this new bill the incentives are there to perform better. Under the old bill, they were not there.

**Senator Oliver:** Mr. Aucoin, I would like to thank you for your excellent presentation. I have two short, precise questions.

The first comes from page 3 of your remarks. You state clearly that the proposed new system, which means Bill C-25, strengthens managerial accountability by placing the commission at greater distance from the executive administrative area but without reducing its powers.

It is the last phrase, "without reducing its powers," that I wanted to ask you about. The Public Service Commission now consists of three full-time commissioners. The bill proposes to reduce it to one with a group of part-times, who will likely be political appointees and will have political interference. Will that not weaken the system? You say "without reducing its powers." It is my view that its powers will be reduced under this bill. Could you explain that, please?

My second question is also precise. You did not comment on it today, but the biggest problem facing the public service in Canada today is that it is not representative. It does not represent the diversity of Canada and that is a major problem for those within

Si, d'un côté, les députés, les sénateurs ou les ministres veulent éviter les pressions, ils ont simplement à parler du rôle de la Commission de la fonction publique, qui est responsable de cette activité. À cet égard, rien n'a changé. D'un autre côté, s'ils veulent obtenir des emplois pour les gens, s'ils veulent vraiment exercer des pressions, il faut se demander si le système est assez efficace. Vous voulez le comparer au système actuel, qui permet d'exercer des pressions. Le rôle de la Commission de la fonction publique n'est pas négligeable. La plupart des emplois sont dotés dans les régions par les gestionnaires régionaux. Comme Scott Serson vous l'a fait remarquer, il compte maintenant six vérificateurs. La capacité d'enquêter à ce sujet n'est pas importante.

Il y a deux observations à faire. Je présume que, si les politiciens veulent contrer la pression, ils peuvent encore le faire. Je ne vois pas de changement important à ce sujet. Cependant, s'ils veulent exercer des pressions, que font les gestionnaires locaux? Ils doivent savoir que ce sont les sous-ministres qui leur délèguent le pouvoir et que c'est le sous-ministre qui va se retrouver dans l'embarras s'ils commencent à faire des folies avec les nominations. Il faut aussi dire que, si la Commission de la fonction publique, comme son président l'a indiqué, sera plus active, des vérifications et des enquêtes auront lieu et il y aura de réelles sanctions qui vont s'appliquer. Si on découvre que des gestionnaires locaux ont fait preuve de favoritisme dans l'embauche, ils vont être renvoyés, ce qui doit être le cas, je pense. Leur carrière est en jeu. C'est une façon de contrer la pression. Ensuite, il faut se demander ce qu'il est bon de faire. Dans la vaste majorité des cas, il faut faire des concours. C'est un moyen de protection. C'est la raison pour laquelle c'est un bon principe. Vous vous attirez des ennuis quand vous ne faites pas de concours. Les gestionnaires vont être assez intelligents pour s'en rendre compte.

Je crois que le nouveau projet de loi incite à faire mieux, ce que ne faisait pas la loi avant.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Aucoin, j'aimerais vous remercier de votre excellent exposé. J'ai deux questions courtes et précises à poser.

La première fait référence à la page 3 de votre mémoire. Vous dites clairement que le nouveau système qui est proposé dans le projet de loi C-25 renforce la responsabilité des gestionnaires en distançant la Commission des activités administratives, sans pour autant en réduire les pouvoirs.

C'est justement sur ce dernier bout de phrase que j'aimerais vous interroger. La Commission de la fonction publique comprend actuellement trois commissaires à temps plein. Le projet de loi propose qu'il y en ait qu'un auquel serait associé un groupe de commissaires à temps partiel, ce qui suppose des nominations politiques et de l'ingérence politique. Cela ne va-t-il pas affaiblir le système? Vous dites que ses pouvoirs ne seront pas réduits, mais je pense qu'ils vont l'être en vertu du projet de loi. Pourriez-vous me donner des explications, je vous prie?

Ma deuxième question est aussi précise. Vous n'en avez pas parlé aujourd'hui, mais le plus important problème de la fonction publique au Canada est le fait qu'elle n'est pas représentative. Elle ne représente pas la diversité du Canada et c'est un grave

and without. Would you comment on whether or not this piece of framework legislation should address this issue in a major way rather than just in a preambular way?

**Mr. Aucoin:** On your first point, with respect to the phrase, “without reducing its powers,” I was using the word “powers” here in the sense of statutory authority. It has the authority to do the things that I said it would do, and I think those are significant.

If you want to use the word “powers” more generally to include capacity, which means both authority and, perhaps, budgetary resources, the number of staff and those sorts of things, I think I have already addressed that. It is an issue of the extent to which Parliament keeps pressure on government to have this body have that kind of budgetary authority, which means staff.

As to the commission having a full-time chair and part-time members, I must admit that I cannot recall the rationale for that. I do not know if I ever did. If I did, I have forgotten, and there are reasons for that.

I do not see the part-time positions being political appointments in the pejorative sense, meaning the appointment of party hacks. It is important to remember that the Office of the Auditor General is a pretty powerful agency and there is not a commission there. There is an Auditor General and then a staff. It does not necessarily follow that having part-time commissioners might reduce the powers. In fact, it could enhance those in many ways, particularly if there are more than two. For one thing, it could become more representative. It could have people across the country who do not expect to be in Ottawa all the time. You could enhance capacity in that way. You could deal with some of the pressures that other senators were talking about. People who are closer to the ground, for example, area managers, could help a lot.

I am not concerned about any reduction in real capacity.

**Senator Mahovlich:** Less is more.

**Mr. Aucoin:** It might be.

The second point is that the major problem is that the public service is not as representative as it should be. That is always, in a certain sense, an ideal. The public service is representative in some respects, but it is not representative in others. It now does well in respect of official languages. It is doing better. If memory serves me correctly, it is doing much better than most other comparable jurisdictions with respect to gender. There are not as many women in the senior ranks as there should be, but go to the U.S., Great Britain or other countries and it looks much different. There has been a concerted effort here in Canada in that regard.

You are right, however, in that it is weak in other areas. Some of that has been compounded by restraint, for example, by people being the last ones in and the first ones out in terms of restraints. That has not helped. Some of it is hurt by the perception of the

problème pour les fonctionnaires et le reste de la population. Pourriez-vous m'indiquer si le projet de loi devrait traiter de cette question de façon détaillée et pas seulement dans le préambule?

**M. Aucoin:** Pour répondre à votre première question sur les pouvoirs de la Commission, dans le passage que vous citez, j'ai fait référence aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Elle a le pouvoir de faire ce que j'ai dit qu'elle ferait, et je pense que c'est important.

Si on comprend le mot «pouvoirs» dans son sens plus général de capacités, ce qui inclut à la fois son mandat et peut-être ses ressources budgétaires, le nombre d'employés et ce genre de choses, je pense avoir déjà abordé la question. C'est une question de savoir dans quelle mesure le Parlement fait pression sur le gouvernement pour qu'il lui accorde les budgets voulus, c'est-à-dire du personnel.

Pour ce qui est du poste de président à temps plein et des postes de membres à temps partiel, je dois admettre que je ne me rappelle pas quelle en est l'explication. Je me demande même si je l'ai jamais su et, si je l'ai su, je l'ai oublié; il y a des raisons qui motivent cette décision.

Je ne pense pas que les postes à temps partiel vont faire l'objet d'une nomination politique dans le sens péjoratif du terme, c'est-à-dire qu'on va nommer des personnes proches du pouvoir. Il est important de se rappeler que le Bureau du vérificateur général est un organisme assez influent. Il y a un vérificateur général et des employés. Il n'y aurait pas nécessairement réduction des pouvoirs si les commissaires travaillaient à temps partiel. En fait, les pouvoirs pourraient être accrus de bien des façons, surtout s'il y a plus de deux commissaires. Tout d'abord, la Commission pourrait être plus représentative. Elle pourrait réunir des gens de différentes régions du pays qui n'ont pas à être à Ottawa tout le temps. Sa capacité pourrait ainsi être accrue. Cela pourrait atténuer les pressions dont les autres sénateurs ont parlé. Ceux qui travaillent davantage sur le terrain, comme les gestionnaires régionaux, pourraient être fort utiles.

Je ne crains en aucune façon que sa capacité soit réduite.

**Le sénateur Mahovlich:** On gagne à simplifier.

**M. Aucoin:** Peut-être.

Vous avez parlé ensuite du fait important que la fonction publique n'est pas aussi représentative qu'elle devrait l'être. Dans un certain sens, on vise toujours un idéal. La fonction publique est représentative à certains égards, mais ne l'est pas dans d'autres cas. Elle s'en sort bien maintenant pour ce qui est des langues officielles. Elle fait des progrès. Si je ne m'abuse, elle est mieux placée que la plupart des autres administrations comparables pour ce qui est de la représentation des hommes et des femmes. Il n'y a pas autant de femmes qu'il le faudrait aux échelons supérieurs, mais aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays, la situation est bien différente. Il y a eu un effort concerté ici, au Canada, à ce sujet.

Vous avez cependant raison de dire qu'il y a des lacunes dans d'autres domaines. Dans certains cas, les compressions budgétaires ont accentué le problème, étant donné que les derniers arrivés sont les premiers à partir. Cela n'a pas aidé. La

public service. Over the last 20 years — and, in a way, that is what you are talking about — it has been difficult to recruit people, especially when there are options elsewhere. Who wants to work for a bunch of bureaucrats who cannot manipulate their way out of a paper bag?

As you well know, from our evidence at the Royal Commission on Electoral Reform, in looking at the participation of immigrant groups into the political process, it invariably takes a generation or two. We do know that some recent immigration into this country is of peoples from political regimes where working for the state would not rank high on their cultural priorities. There are adjustments to be made in that regard.

This bill helps enormously in this respect compared to the system we have now where we try to sort of shove “representativeness” into merit and I think we should not. They are two different things, and they are both legitimate. We need a representative public service and an important objective of that is to deal with it as a question of representation and not to make it a question of merit. Keep the two separate. As the bill is now structured, I think there is more discretion to deal with some of the difficult choices and the reconciliation that Mr. Hodgetts was talking about.

The Employment Equity Act is clear and you ought not to replicate it in this bill. Putting it in this proposed act in summary form will reduce the clarity. It properly belongs in the preamble. I do not think that is just a throwaway window dressing; that is where it should be.

**The Chairman:** We will have to end on that note, Professor Aucoin. The interest that your presentation has created here is evidenced by the fact that we have gone 15 minutes overtime. Thank you very much.

Honourable senators, if you want to talk about a unique perspective on these issues, you will have it in the person and in the experience of the Honourable Lloyd Francis. You have his biography there. Dr. Francis, to give him his proper academic title, started out as a public servant. He was the president of the Professional Institute of the Public Service of Canada, went into politics, was for many years a member of the House of Commons from various Ottawa-area ridings, served as Deputy Speaker and then Speaker of the House of Commons, Ambassador to Portugal, and he is a Privy Councillor. Those of us who have been around here for a while are delighted to see him back on Parliament Hill, if only for a short time.

Welcome, Mr. Francis. Please proceed.

[*Translation*]

**Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons:** Honourable senators, thank you for affording me the privilege of appearing before you.

perception que les gens ont de la fonction publique entre aussi en ligne de compte. Depuis une vingtaine d'années — et c'est, d'une façon, ce dont vous parlez —, il est difficile de recruter des employés, surtout quand d'autres possibilités s'offrent à eux. Qui veut travailler pour une bande de fonctionnaires incompetents?

Comme les témoignages recueillis par la Commission royale sur la réforme électorale vous l'ont appris pour ce qui est de la participation des groupes d'immigrants au processus politique, il faut invariablement attendre une génération ou deux. Nous savons que certains de nos immigrants de récente date viennent de pays où travailler pour l'État est loin d'être une priorité. Il y a des mises au point à faire à ce sujet.

Le projet de loi est extrêmement utile à cet égard par rapport au régime actuel qui essaie d'associer la «représentativité» au mérite, ce que nous ne devrions pas faire parce que ce sont deux aspects différents qui sont tous les deux légitimes. La fonction publique doit être représentative et, pour qu'elle le soit, il ne faut pas faire de la représentation une question de mérite. Ce sont deux aspects distincts. Dans sa forme actuelle, le projet de loi offre plus de latitude pour effectuer certains choix difficiles et la réconciliation dont M. Hodgetts a parlé.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi est claire et il n'est pas nécessaire de la reproduire dans le projet de loi. La résumer dans le projet de loi va en réduire la clarté. C'est dans le préambule qu'il doit en être question. Ce n'est pas de la poudre aux yeux; c'est là qu'est sa place.

**Le président:** Nous allons devoir nous arrêter là-dessus, monsieur Aucoin. Votre témoignage a suscité tellement d'intérêt que nous avons pris 15 minutes de retard. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant quelqu'un qui a un point de vue unique sur ces questions, et j'ai nommé l'honorable Lloyd Francis. Vous avez son curriculum vitae. M. Francis, qui est détenteur d'un doctorat, a commencé sa carrière comme fonctionnaire. Il a été président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada; il s'est ensuite lancé en politique et a siégé pendant de nombreuses années à la Chambre des communes comme député de diverses circonscriptions de la région d'Ottawa; il a été vice-président, puis Président de la Chambre des communes, ambassadeur au Portugal, et il est membre du Conseil privé. Les parlementaires de longue date sont enchantés qu'il soit de retour sur la colline du Parlement, même si ce n'est que brièvement.

Bienvenue, monsieur Francis. La parole est à vous.

[*Français*]

**M. Lloyd Francis, ex-président de la Chambre des communes:** Honorables sénateurs, je vous remercie de m'accorder le privilège de me présenter devant vous.

[English]

Mr. Chairman, I am not presuming to make detailed comments on the bill before you. I have some general comments; some things that bother me mostly about items that are not in the bill that you are now studying.

In the early history of Canada, appointments to the public service were on patronage basis. In 1908, the Civil Service Commission was established to correct this. The commission, in the beginning, was given two functions: Appointment and audit, or verification of the appointments. Those two are contradictory. The body responsible for making appointments is to audit its own work. The initial emphasis was on appointment. This has shifted in recent periods to the audit process, and the appointment process has been made more flexible, a lot of it delegated under the principle of "let the managers manage."

You have seen an evolution in the functions of the commission. After this bill is adopted, as I am sure it will be and the government is obviously anxious to have it passed, the audit function will be a major responsibility of the Public Service Commission. This gives me a great deal of concern. The first concern I have is that they do not have the resources. From the evidence of Mr. Serson, did he say something like six or seven auditors when a decade ago they had far many more than that? How do they get these resources? They get resources through a budget process. What is the budget process for the Public Service Commission? It goes before Treasury Board. It is not a process in which any members of Parliament participate.

As Mr. Serson observed, the function of the commission now is to be a watchdog, and Treasury Board, like any other branch of government, does not like to be watchdogged. That was the expression Mr. Serson used. The process of getting the resources and the budget necessary to perform this function has to be faced very clearly by members of this committee and members looking at the legislation.

It is essential that some sort of parliamentary review take place by members of the Senate and of the House of Commons, to review this operation, make sure the function is being properly performed, make sure that the necessary resources are placed in the hands of the commission so that they can carry out this extremely important responsibility.

Mr. Chairman, when I was Speaker of the House I was terribly concerned about the proliferation of bodies reporting directly to Parliament. It started with the Auditor General, but he had a special committee and he got a great deal of attention for his or her work. Then came the Commissioner of Official Languages, the Privacy Commissioner, a whole host of bodies reporting to Parliament and no one was supervising them. The Public Service Commission was something of a hybrid. They reported through a minister, and the others did not even have a minister. However, the minister acts more as a post office, transmitting the report to

[Traduction]

Monsieur le président, je ne me permettrai pas de formuler des observations détaillées sur le projet de loi dont vous êtes saisi, mais seulement des commentaires généraux sur ce qui me dérange le plus, c'est-à-dire les aspects qui ne figurent pas dans ce projet de loi.

Au début de l'histoire du Canada, les nominations dans la fonction publique étaient faites par favoritisme. En 1908, la Commission du service civil, comme on l'appelait à l'époque, a été créée pour corriger la situation. Au début, la Commission remplissait deux fonctions. Elle faisait les nominations et les vérifiait, ce qui est contradictoire, puisque l'organisme responsable des nominations était aussi chargé de vérifier son propre travail. Au départ, on a mis l'accent sur les nominations. Plus récemment, c'est le processus de vérification qui a acquis de l'importance; on a assoupli le processus de nomination en déléguant beaucoup de pouvoirs pour laisser les gestionnaires faire leur travail.

Les fonctions de la Commission ont évolué. Quand le projet de loi sera adopté, comme je suis sûr qu'il le sera, et le gouvernement attend ce moment avec impatience, la fonction de vérification sera une responsabilité importante de la Commission de la fonction publique. La situation m'inquiète beaucoup, d'abord parce que je pense que la Commission n'a pas les ressources voulues. M. Serson n'a-t-il pas parlé de six ou sept vérificateurs, alors qu'il y en avait beaucoup plus il y a dix ans? C'est le processus budgétaire qui détermine les ressources. Et la Commission de la fonction publique doit présenter son budget au Conseil du Trésor. Aucun parlementaire n'intervient dans le processus.

Comme M. Serson l'a fait remarquer, la Commission a un rôle de chien de garde et le Conseil du Trésor, comme tous les autres services gouvernementaux, n'aime pas être surveillé de près. L'acquisition des ressources et du budget nécessaires à l'exercice de cette fonction doit être examinée directement par les membres de votre comité et par ceux qui examinent le projet de loi.

Il est essentiel que les sénateurs et les députés examinent cette activité, s'assurent que cette fonction est bien exercée et veillent à ce que la Commission dispose des ressources nécessaires pour remplir cette responsabilité extrêmement importante.

Monsieur le président, quand j'étais Président de la Chambre, la prolifération des organismes relevant directement du Parlement me préoccupait énormément. Il y a eu d'abord le vérificateur général, mais il y avait un comité spécial qui s'intéressait de près à son travail. Il y a eu ensuite le commissaire aux langues officielles, puis le commissaire à la protection de la vie privée, toute une série d'organismes relevant du Parlement, et personne pour les superviser. La Commission de la fonction publique était en quelque sorte un hybride. Elle rendait des comptes à un ministre, ce qui n'était même pas le cas pour les autres. Cependant, le

Parliament. The minister has not given the usual type of ministerial direction to the operations of the Public Service Commission, nor would one expect him or her to do so.

Now, how do we rectify what is an obvious gap in the administration of a growing body of people outside the regular public service and outside the scope of the Public Service Commission?

When I was Speaker I made the resolution that I would try to get a member of the House staff to review the budgets of these bodies reporting directly to Parliament. Summarize them, present an annual report to members of the House, and I think the Senate, and make sure that each is called in turn. John Grace, when he retired as Privacy Commissioner of Canada, told me he had never been called before a parliamentary committee in the entire period of operation. One might well ask, who was supervising him? He did not have to report to a minister. This is a serious matter.

I believe the matter is extended also to a subject that you yourself raised, Mr. Chairman, in the June meetings, and Professors Franks and Hodgetts have extended to the meetings, what is really a parallel public service. Now all of Canada Post, NAV Canada, Canada Customs and Revenue Agency, the whole host, they have over 100,000 employees now. The suggestion that somehow all of these are, shall we say, operating within the scope of the principle of merit is a heroic assumption. Mr. Chairman, I have to say to you that I think this is something that has to be looked at and looked at very seriously.

I have another concern, and it is a real concern, and I do not have any easy answer. We read in the press about Mr. Radwanski and Mr. Cochrane. I am mentioning names. The press has mentioned them. They had terrible expense accounts. The problem with the financial administration of Canada goes a lot further than expense accounts. I would like to know how many public servants in Canada felt that the Government of Canada had to pay their way to Calgary during the week of the stampede, a time when normally the Government of Alberta, I suggest, would not be operating quite as actively as it would at other times.

I would like to know how many public servants were paid for full leave when they had already taken part of it. Whistle-blowing is great and people have who have the courage to do it I do not in any way wish to discourage them. However, whistle-blowing cannot be relied upon as a regular way of correcting financial abuse.

I note Ms. Robillard said she would introduce provisions to protect whistle-blowers. I take nothing away from them, but what comes after the fact? Whistle-blowing leads to very bitter personal relationships. It cannot be relied on as the basis of a system of correction of financial abuse.

What I suggest to members of this committee is that at some point someone has to look at the operation of the financial control officers in the department. They are subject to the discipline of the deputy and the senior officers of the department,

ministre est davantage un messenger qui transmet le rapport au Parlement. Le ministre n'a jamais donné de consignes concernant les activités de la Commission de la fonction publique, et personne ne s'attendait à ce qu'il le fasse.

Comment corriger une lacune évidente concernant l'administration d'un nombre croissant d'employés qui ne font pas partie de la fonction publique régulière et ne relèvent pas de la Commission de la fonction publique?

Quand j'étais Président de la Chambre, j'ai décidé d'essayer de faire examiner les budgets de ces organismes relevant directement du Parlement par un employé de la Chambre. Je voulais qu'on résume les budgets, qu'on présente un rapport annuel aux députés, et aux sénateurs je pense, et qu'on convoque un représentant à tour de rôle. Quand il a quitté ses fonctions de commissaire à la protection de la vie privée du Canada, John Grace m'a dit qu'il n'avait jamais été convoqué devant un comité parlementaire durant toute la durée de son mandat. On peut se demander qui le supervisait. Il n'avait pas à rendre de comptes à un ministre. C'est grave.

Je crois que la question rejoint aussi un sujet que vous avez vous-même soulevé en juin, monsieur le président, tout comme MM. Franks et Hodgetts l'ont fait au cours des audiences, c'est-à-dire l'existence d'une fonction publique parallèle. Aujourd'hui, Postes Canada, NAV Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada comptent plus de 100 000 employés. Il est audacieux de prétendre que tous ces organismes respectent le principe du mérite. Monsieur le président, je crois que c'est un aspect qu'il faut examiner, et qu'il faut examiner très sérieusement.

Il y a autre chose qui m'inquiète vraiment, et je n'ai pas de solution facile à proposer. Il est question de M. Radwanski et de M. Cochrane dans les journaux. Je cite leurs noms parce que les médias en parlent. Ils avaient d'énormes comptes de dépenses. Le problème de l'administration financière du Canada va bien au-delà des comptes de dépenses. J'aimerais savoir combien de fonctionnaires au Canada ont le sentiment que le gouvernement doit leur payer un voyage à Calgary durant la semaine du stampede alors que le gouvernement de l'Alberta ne doit normalement pas être aussi actif à ce moment-là qu'à d'autres périodes.

J'aimerais savoir combien de fonctionnaires se sont fait payer des congés qu'ils avaient déjà pris en partie. C'est formidable de dénoncer, et je ne veux pas décourager ceux qui ont l'audace de le faire, mais on ne peut pas compter uniquement sur la dénonciation pour corriger les abus financiers.

Je sais que Mme Robillard a promis des dispositions pour protéger les dénonciateurs. Je ne veux rien leur enlever, mais qu'arrive-t-il après? Les relations personnelles se détériorent vraiment après une dénonciation. On ne peut se fonder là-dessus pour mettre fin aux abus financiers.

Je propose aux membres de votre comité d'examiner les activités des contrôleurs financiers des ministères. Ils sont assujettis aux règles des sous-ministres et des cadres supérieurs du ministère, et un contrôleur financier qui hésite à signer un

and a financial control officer who hesitates or refuses to sign a document on the belief that he or she has concerns about the propriety of the expenditure can be subject to an enormous amount of pressure and harassment.

The answer has to be found somehow in creating the independence of the financial control officers within the department, and perhaps, Mr. Chairman, one might consider whether they should be employees of Treasury Board, not subject to the discipline of the deputy minister of that department.

Somehow the position of the financial control officers must be strengthened. The only way a system can operate is in anticipation of events rather than after the event. I shudder every time I hear about whistle-blowing. It certainly cannot be relied on as a system of financial control.

Mr. Chairman, the committee has heard testimony from Professors Franks and Hodgetts. Professor Hodgetts was a year ahead of me at university, and that dates both of us. I am sure he has given testimony that will concern you, as it concerns me, about this expansion outside.

In no way do I wish to reflect negatively on the Public Service of Canada. We have a good and outstanding public service with many dedicated people. However, the changes in the direction of the philosophy of letting the managers manage — and I suggest that the bill before you is the high point of that direction — will be thwarted if we do not place resources in the hands of the Public Service Commission so they can perform a proper audit function. To do that, we must review the procedure by which the Public Service Commission acquires its budget.

We must also look at the whole business of these agencies being supervised and reported on, and perhaps members of this committee will have suggestions in that regard.

**The Chairman:** Many thanks, Mr. Francis. That was extremely interesting.

**Senator Bolduc:** You gave us a very good institutional analysis of your experience and the way you handled the situation of abuse. Mr. Aucoin also made a very interesting institutional analysis. I have repeatedly stressed the problem of merit. We have made a great deal of progress in Canada in the last 50 years with the system of public competition for entering into the public service, and also with respect to competitions for advancement and promotion within the civil service. As a general process, it has given us good results. However, I am a bit embarrassed by the fact that since 1993 we have lost sight of that.

The commission has always had a certain auditing function. For example, in the last 10 years they have delegated their recruitment and selection processes. No one has told us how many people are sanctioned by the commission if the processes are not correctly followed. However, I suspect that not many managers have been demoted because of wrongdoing.

Have you any comments on those two points?

document ou refuse de le faire parce qu'il a des doutes quant à la régularité d'une dépense peut subir des pressions ou être victime de harcèlement.

On pourrait résoudre le problème en assurant l'autonomie des contrôleurs financiers au sein des ministères et on pourrait peut-être, monsieur le président, songer à ce qu'ils soient des employés du Conseil du Trésor et non pas assujettis aux règles du sous-ministre du ministère.

Il faut consolider d'une certaine façon la situation des contrôleurs financiers. Pour qu'un système fonctionne bien, il vaut mieux prévenir que guérir. Je frissonne chaque fois que j'entends parler de la dénonciation. Il ne faut assurément pas compter sur elle pour assurer le contrôle financier.

Monsieur le président, le comité a entendu les témoignages de MM. Franks et Hodgetts. M. Hodgetts m'a précédé d'un an à l'université, ce qui ne nous rajeunit pas ni l'un ni l'autre. Je suis sûr que ce qu'il a dit sur l'expansion à l'extérieur va vous intéresser, comme elle m'intéresse.

Je ne veux en aucune façon discréditer la fonction publique du Canada. Notre fonction publique est excellente et composée de fonctionnaires consciencieux. Cependant, le principe selon lequel on veut laisser les gestionnaires faire leur travail — principe qui est grandement soutenu dans le projet de loi — sera compromis si on n'accorde pas de ressources à la Commission de la fonction publique pour qu'elle puisse remplir sa fonction de vérification. Il faut donc revoir le mécanisme par lequel la Commission de la fonction publique obtient son budget.

Il faut examiner le processus en vertu duquel ces organismes sont supervisés et doivent rendre des comptes, et peut-être que les membres de votre comité auront des propositions à faire à ce sujet.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Francis. C'était extrêmement intéressant.

**Le sénateur Bolduc:** Vous nous avez présenté une très bonne analyse institutionnelle de votre expérience et de la façon dont vous avez géré des abus. M. Aucoin nous a lui aussi présenté une analyse institutionnelle très intéressante. J'ai déjà souligné le problème du mérite à de nombreuses reprises. Nous avons fait beaucoup de progrès au Canada depuis 50 ans en ce qui concerne le processus de concours public pour entrer à la fonction publique et les concours d'avancement au sein de la fonction publique. Dans l'ensemble, ce régime a généré de bons résultats. Cependant, je suis un peu gêné du fait que depuis 1993, nous l'avons perdu de vue.

La Commission a toujours eu une certaine fonction de vérification. Par exemple, au cours des dix dernières années, elle a délégué ses activités de recrutement et de sélection. Personne ne nous a dit combien de gens ont subi des sanctions de la Commission parce que les règles n'ont pas été suivies adéquatement. Cependant, je serais porté à croire que bien peu de gestionnaires ont été démis de leurs fonctions pour avoir mal agi.

Avez-vous des observations à faire sur ces deux points?

**Mr. Francis:** The Public Service Commission had these two jobs — appointment and audit of the appointment process — and in many respects they are contradictory, and I can understand why there was an evolution in the direction of reducing the cumbersome public competition way of selection. However, it did safeguard the merit process. Compromises are taking place, without question. I can understand why you believe that there was a sacrifice when the delegation of authority went beyond a certain amount.

**Senator Bolduc:** I do not mind the delegation, but I would like to be sure that there will be competition. It does not have to be by the commission; it can be by the administration, as it probably is most of the time.

**Mr. Francis:** How do you protect merit when they are assessing it? I do not have a clear or easy answer to that. It is something we have to live with as best we can. However, I am gravely concerned if the commission does not have sufficient resources to audit. The system will collapse if it is not given substantially more resources than it has now.

**Senator Mahovlich:** I want to congratulate you, Dr. Francis. You made things very clear. I want to speak about whistle-blowers. The whistle-blower of all whistle-blowers was the fellow from Watergate known as Deep Throat, and to this day he remains in the shadows. Do you think that is the way we should go with our whistle-blowers?

**Mr. Francis:** No.

**Senator Mahovlich:** What do you recommend?

**Mr. Francis:** I do not have perfect answers, sir. As far as I am concerned, a whistle-blower is only operating after the fact, telling you something that has happened. The damage has been done when the whistle-blower speaks, and I want a system that is preventive, not one that operates after the fact.

**Senator Mahovlich:** Is the American system preventive now? Are they fool-proof?

**Mr. Francis:** I do not know. I cannot answer that.

**Senator Mahovlich:** No country yet has a system in place.

**Mr. Francis:** I am sure it is a problem in every country of the world, but that does not mean we do not have to think about it.

**Senator Beaudoin:** You said that you were concerned about the number of organizations reporting directly to Parliament and not reporting to a minister of the Crown. This is interesting. What distinction do you make? “Les grands commis de l’État” may sometimes report directly to Parliament. At least there is a tradition. What do you suggest should be done? Should it be done always by a minister and not directly to the legislative branch of the state?

**M. Francis:** La Commission de la fonction publique devait s’acquitter de deux tâches: l’affectation de personnel et la vérification du processus d’affectation. À de nombreux égards, ces deux tâches sont contradictoires, et je peux comprendre pourquoi on a eu tendance à vouloir réduire la lourdeur bureaucratique de la sélection par concours public. Cependant, elle a su conserver un processus axé sur le mérite. On fait des compromis, cela ne fait aucun doute. Je peux comprendre pourquoi vous estimez qu’on a fait un sacrifice lorsque la délégation des pouvoirs a dépassé un certain seuil.

**Le sénateur Bolduc:** La délégation de pouvoirs ne me pose pas problème en tant que telle, mais j’aimerais avoir la certitude qu’il y aura des concours. Ils ne doivent pas nécessairement être menés par la Commission elle-même; l’administration peut s’en charger, comme elle le fait probablement la plupart du temps.

**M. Francis:** Comment protège-t-on le mérite lorsqu’elle procède à des évaluations? La réponse à cette question ne me semble pas claire ni évidente. Nous devons composer avec cette réalité le mieux possible. Cependant, je suis très inquiet si la Commission n’a pas suffisamment de ressources pour effectuer des vérifications. Le régime va s’effondrer si on ne lui donne pas plus de ressources que maintenant.

**Le sénateur Mahovlich:** Je veux vous féliciter, monsieur Francis. Vous avez présenté les faits très clairement. J’aimerais aborder la question des dénonciateurs. Le plus grand dénonciateur est celui qui a dénoncé le Watergate et qu’on appelle communément Deep Throat, mais dont on ignore encore l’identité à ce jour. Croyez-vous que c’est la façon dont nous devrions traiter nos dénonciateurs?

**M. Francis:** Non.

**Le sénateur Mahovlich:** Que recommandez-vous?

**M. Francis:** Je n’ai pas de réponse parfaite, monsieur. À ce que je sache, un dénonciateur n’entre en jeu qu’après coup pour dire ce qui s’est passé. Les dommages sont déjà faits lorsque le dénonciateur parle. Or je veux un système préventif plutôt qu’un système d’intervention après coup.

**Le sénateur Mahovlich:** Le système américain actuel est-il préventif? Est-il à toute épreuve?

**M. Francis:** Je ne le sais pas, je ne peux répondre à votre question.

**Le sénateur Mahovlich:** Aucun pays n’est encore doté d’un tel système.

**M. Francis:** Je suis certain que c’est un problème dans tous les pays du monde, mais cela ne signifie pas que nous n’avons pas le devoir de nous pencher sur la question.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez avoué vous inquiéter du nombre d’institutions qui font rapport directement au Parlement sans faire rapport à un ministre de la Couronne. C’est intéressant. Quelle distinction faites-vous entre les deux? Les grands commis de l’État font parfois directement rapport au Parlement. Du moins est-ce la tradition. Comment devrions-nous fonctionner à votre avis? Tous devraient-ils toujours faire rapport à un ministre et jamais directement à l’organe législatif de l’État?

**Mr. Francis:** This is a fundamental question. As an example, the Information Commissioner presents a report to Parliament. However, members of Parliament may have 10 or 15 of these reports and they do not always read them. They do not hit the headlines; no one bugs them about them; so they get no attention. My concern is that there is no supervision of the operation, and I want to create a mechanism whereby such an organization appears at regular intervals before a committee of Parliament. I do not think the Estimates Committee can do it. The Estimates Committee works with the Auditor General, who gives them more than enough work to do. However, there must be some kind of a committee of Parliament charged with regular examination of each of these agencies and ensuring that none of them is overlooked. Someone has to call them up and ask what they did with their budget last year, what they will do next year and why they exist. Someone must call them regularly and ask these questions and examine their operations. If no one is doing it, a price will be paid.

**Senator Beaudoin:** I would like to return to John Grace, who is a retired Privacy Commissioner.

**Mr. Francis:** He did a good job.

**Senator Beaudoin:** Yes, I agree. However, you think he should have been invited to appear before some committees.

**Mr. Francis:** Yes, I do.

**Senator Beaudoin:** Was he ever invited?

**Mr. Francis:** No.

**Senator Beaudoin:** That is a bit strange.

**Mr. Francis:** He was not the only one. A number in that “family,” shall I say, were in that situation, but Mr. John Grace was the first to complain about it. He said that someone should be checking on him.

**Senator Beaudoin:** Do you want to establish a superstructure?

**Mr. Francis:** Yes.

**Senator Beaudoin:** I understand your point.

**Senator Gauthier:** I want to ask about the financial aspect — the budget. You referred to a financial control officer within the departments. Where would this person receive the funding? Would the funding come from the Treasury Board?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I believe that the department has Estimates voted by Parliament. The deputy minister of the department proceeds to operate his or her program in such a way as to require the use of these funds voted by Parliament. It is the function, I believe, of the financial control officer to certify that the amounts requested by the department are covered by the Estimates.

**Senator Gauthier:** We have five “hauts fonctionnaires,” or officers of Parliament: The Auditor General, the Chief Electoral Officer of Canada —

**M. Francis:** C’est une question fondamentale. À titre d’exemple, le commissaire à l’information présente un rapport au Parlement. Cependant, les députés reçoivent dix ou quinze rapports semblables et ne les lisent pas toujours. Ils ne font pas les gros titres; personne ne les inquiète à ce propos; ils n’obtiennent aucune attention. Je déplore que le processus ne soit pas supervisé, et j’aimerais créer un mécanisme grâce auquel ce type d’institution comparaitrait à intervalles réguliers devant un comité du Parlement. Je ne crois pas que le Comité des prévisions budgétaires puisse le faire. Ce comité travaille avec la vérificatrice générale, qui lui donne déjà plus de travail qu’il n’en faut. Cependant, il doit y avoir un quelconque comité du Parlement chargé d’examiner périodiquement chacune de ces institutions et de veiller à ce qu’aucune ne fonctionne sans surveillance. Quelqu’un doit les convoquer et leur demander ce qu’elles ont fait de leur budget du dernier exercice, ce qu’elles vont faire au cours du prochain exercice et pourquoi elles existent. Quelqu’un doit les convoquer périodiquement pour leur poser ces questions et examiner leurs activités. Si personne ne le fait, nous en paierons le prix.

**Le sénateur Beaudoin:** J’aimerais revenir à John Grace, qui est un ancien commissaire à l’information.

**M. Francis:** Il a fait un très bon travail.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d’accord. Cependant, vous estimez qu’il aurait dû être invité à comparaître devant certains comités.

**M. Francis:** En effet.

**Le sénateur Beaudoin:** N’a-t-il jamais été invité?

**M. Francis:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** C’est à tout le moins étrange.

**M. Francis:** Je ne crois pas qu’il soit le seul dans cette situation. Divers membres de cette «famille», si je peux m’exprimer ainsi, sont dans la même, mais M. John Grace a été le premier à s’en plaindre. Il a déclaré que quelqu’un devrait vérifier ce qu’il fait.

**Le sénateur Beaudoin:** Voulez-vous établir une superstructure?

**M. Francis:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Gauthier:** J’aimerais vous poser une question sur l’aspect financier, le budget. Vous avez fait allusion aux contrôleurs financiers des ministères. Par qui ces gens seraient-ils financés? Les fonds viendrait-il du Conseil du Trésor?

**M. Francis:** Monsieur le président, je crois que le ministère fait approuver son budget par le Parlement. Le sous-ministre du ministère exécute son programme de sorte que ses fonds doivent être approuvés par vote du Parlement. Il incombe au contrôleur financier, si je ne m’abuse, de vérifier que les montants demandés par le ministère figurent dans le budget.

**Le sénateur Gauthier:** Nous avons cinq hauts fonctionnaires, soit la vérificatrice générale, le directeur général des élections du Canada...

**Mr. Francis:** There are more than that, sir.

**Senator Gauthier:** There are only five officers of Parliament, and the others are not obliged to report annually to Parliament. Those five officers are: The Commissioner of Official Languages, the Auditor General, the Information Commissioner —

**Mr. Francis:** — the Privacy Commissioner and the Chief Electoral Officer of Canada.

**Senator Gauthier:** Only five officers are required to report annually, while the others do not have to report annually. Do you not agree?

**Mr. Francis:** I disagree, with all due respect to my colleague.

**Senator Gauthier:** You are right in that the five officers are not often invited to appear before Parliament, except the Auditor General. We had to add a new amendment in the 1980s to allow the Auditor General to submit four reports per year rather than just one report annually. You and I were involved in that amendment.

**Mr. Francis:** The Auditor General has his or her own committee that has more than enough work to do.

**Senator Gauthier:** That is correct, as has the committee for the Commissioner of Official Languages. The other three — the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, the Chief Electoral Officer of Canada — do not have standing committees. We used to have a miscellaneous Estimates Committee. We even called upon the Prime Minister to appear. We called upon a number of witnesses each year and that created accountability, of a kind, at that time. In 1984, that committee was abolished, for some reason that I do not understand. Now, I understand that the House of Commons has restored a kind of accountability in terms of meeting with those officers. Who would you recommend should look into the work of the officers of Parliament? Do you see the Senate in this position?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I am not familiar with the most recent organization of committees by the House of Commons, but it seems to me that this is a matter within the structure of the committees. It may well be that special committees are struck for a group of these, or perhaps some measures could be taken to guarantee the presence before the committee that is deemed appropriate. In that way, during any particular period of time — at the most a cycle of two years — each one of these five organizations would have to appear and justify program budget, et cetera.

**Senator Gauthier:** What do you think of having exempt staff, as those provisions are drafted in the bill, to the extent that we would be continuing the old system? Do you favour that approach, or would you prefer to eliminate it?

**Mr. Francis:** Are you referring to the former employees of ministers?

**Senator Gauthier:** Yes.

**M. Francis:** Il y en a plus que cinq, monsieur.

**Le sénateur Gauthier:** Il n'y a que cinq hauts fonctionnaires du Parlement, les autres ne sont pas obligés de faire rapport chaque année au Parlement. Ces cinq hauts fonctionnaires sont la commissaire aux langues officielles, la vérificatrice générale, le commissaire à l'information...

**M. Francis:** Le commissaire à la protection de la vie privée et le directeur général des élections du Canada.

**Le sénateur Gauthier:** Il n'y a que cinq hauts fonctionnaires qui doivent faire rapport chaque année au Parlement, les autres n'ont pas à le faire chaque année. Êtes-vous d'accord?

**M. Francis:** Malgré tout le respect que je dois à mon collègue, je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez raison de dire que ces cinq hauts fonctionnaires ne sont pas souvent invités à comparaître devant le Parlement, sauf la vérificatrice générale. Nous avons dû modifier la réglementation dans les années 80 pour permettre au vérificateur général de déposer quatre rapports par an plutôt qu'un seul. Nous avons tous deux travaillé à cette modification.

**M. Francis:** La vérificatrice générale a son propre comité, qui a déjà amplement de choses à faire.

**Le sénateur Gauthier:** C'est juste, comme c'est le cas du Comité de la commissaire aux langues officielles. Les trois autres — le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée et le directeur général des élections du Canada — n'ont pas de comité permanent. Autre fois, il y avait un comité des prévisions budgétaires en général. Le premier ministre y a même déjà été invité à comparaître. Nous convoquions un certain nombre de témoins chaque année, ce qui assurait une certaine reddition de comptes à l'époque. En 1984, ce comité a été aboli pour une raison que je ne comprends pas. Maintenant, je vois que la Chambre des communes a rétabli ce type de reddition de comptes en rencontrant périodiquement ces hauts fonctionnaires. Qui, selon vous, devrait être chargé d'examiner le travail des hauts fonctionnaires du Parlement? Croyez-vous que c'est le Sénat qui devrait le faire?

**M. Francis:** Monsieur le président, je ne connais pas bien la structure actuelle des comités de la Chambre des communes, mais il me semble que c'est une question de structure des comités. On pourrait très bien établir des comités spéciaux chargés de s'en occuper ou prendre des mesures pour garantir que les personnes voulues comparaissent devant le comité. De cette façon, chacune de ces cinq institutions devrait comparaître à une fréquence prédéterminée — au plus deux ans — pour justifier son budget de programmes et tout le reste.

**Le sénateur Gauthier:** Que pensez-vous de la possibilité d'exempter du personnel, comme on le propose dans le projet de loi, et de continuer d'appliquer l'ancien régime? Seriez-vous favorable à cette façon de faire ou préféreriez-vous l'éviter?

**M. Francis:** Pensez-vous aux anciens employés des ministres?

**Le sénateur Gauthier:** Oui.

**Mr. Francis:** It is open to abuse and the bill before you attempts to give the Public Service Commission some authority to reject inappropriate appointments. I do not know how much further you can expect to go at this time with the matter. I certainly approve of what is in the bill, as far as it goes.

**The Chairman:** Mr. Francis, how important is it to do something about increasing the autonomy of financial control officers in departments, which you are talking about? Is that where the problem truly lies?

**Mr. Francis:** I believe it is essential, but it is obviously outside the scope of Bill C-25.

**The Chairman:** I understand that. We are interested in good public administration and we do have a few minutes left to explore this. Therefore I will exercise the prerogative of the chair and do so.

Look at some of the abuse in recent times — the problems that have arisen, to use a better euphemism — at HRDC and the sponsorship program, for example, and I could name others. I suggest that they had their beginnings in an attitude that demanded: “The objective is important, so just get it done.” That instruction, or that philosophy, came from the political level, perhaps for good reason. The get-it-done philosophy prompted public servants to cut corners. Thus, due process was not observed.

**Mr. Francis:** That is right.

**The Chairman:** Thus, public servants have ended up “carrying the can” for some of this, as they should. Ministers, to some extent, have evaded or escaped ultimate responsibility. However, it seems that in focusing on the autonomy of financial control officers, you would have to move down the line quite a distance to find the responsibility, whereas the causes of these problems originate at a much higher level than that.

**Mr. Francis:** Yes, they do.

**The Chairman:** Perhaps the financial control officer is the last person to prevent the disaster from happening, but surely we should be focusing on due process all the way down the line. Some of this happens in this mania to let the managers manage and to decentralize, et cetera. You will appreciate the following comment. The other day I saw an excellent article by a columnist deploring and regretting the departure of a member, Mr. Dennis Mills, who is not running for election again. The columnist said that Dennis Mills is a man who is impatient with process and that he is objective-oriented. I share his admiration for Dennis Mills, but it seems to me that it is a terrible mistake to knock process because lack of observance of due process gets us into trouble every time.

**Mr. Francis:** I agree, Mr. Chairman, but how do you stop it? Are you appealing to the conscience of the senior people because they know that if they accomplish something then they may be cutting corners? Would you rely on that appeal to conscience as the basis of the system for the correction of abuse?

**M. Francis:** Il y a place à l’abus. Le projet de loi à l’étude vise à conférer à la Commission de la fonction publique des pouvoirs lui permettant de refuser les affectations inconvenables. Je ne sais pas jusqu’où on peut s’attendre à ce que le projet de loi aille pour l’instant. Il est bien clair que j’approuve son contenu.

**Le président:** Monsieur Francis, à quel point est-il important de prendre des mesures pour accroître l’autonomie des contrôleurs financiers des ministères dont vous parlez? Est-ce vraiment là le problème?

**M. Francis:** Je crois que c’est essentiel, mais c’est évidemment hors de la portée du projet de loi C-25.

**Le président:** Je vous le concède. Nous avons pour objectif la bonne administration publique, et il nous reste quelques minutes pour en discuter. Je vais donc utiliser le privilège de la présidence pour le faire.

Prenez quelques-uns des abus récents — des problèmes qui sont apparus au jour, pour employer un meilleur euphémisme — à DRHC et au sein du programme de commandites, par exemple, et ce ne sont pas les seuls. Je suppose que ces situations proviennent d’abord d’une attitude voulant que l’objectif importe à tout prix et qu’il faut le réaliser. Cette instruction, ou cette philosophie, vient de la classe politique, et peut-être pour une bonne raison. La philosophie de réaliser l’objectif à tout prix a poussé les fonctionnaires à tourner les coins ronds. Ainsi, on n’a pas suivi les étapes qui s’imposaient.

**M. Francis:** C’est juste.

**Le président:** Par conséquent, les fonctionnaires ont fini par devoir en assumer la responsabilité en partie, comme c’est de mise. Les ministres, dans une certaine mesure, ont réussi à y échapper en fin de compte. Cependant, il semble qu’en mettant l’accent sur l’autonomie des contrôleurs financiers, il faudra fouiller les paliers inférieurs pour trouver des responsables, alors que les causes du problème se trouvent à un niveau bien supérieur.

**M. Francis:** En effet.

**Le président:** Peut-être le contrôleur financier est-il la dernière personne à prévenir le désastre avant qu’il ne survienne, mais il ne fait aucun doute qu’il faudrait mettre l’accent sur le respect des règles du début à la fin. Certains incidents découlent de cette manie de laisser les gestionnaires gérer et de tout décentraliser, entre autres. Ma prochaine observation vous intéressera sûrement. L’autre jour, j’ai lu un excellent article d’un chroniqueur déplorant le départ d’un député, M. Dennis Mills, qui ne se portera pas candidat aux prochaines élections. Ce chroniqueur disait que Dennis Mills était un homme impatient à l’égard du processus et qu’il se concentrait sur l’objectif. Je partage son admiration envers Dennis Mills, mais il me semble terriblement erroné de frapper sur le processus parce que le fait qu’il ne soit pas respecté finit toujours par nous causer des ennuis.

**M. Francis:** Je suis d’accord, monsieur le président, mais comment voulez-vous mettre un frein à tout cela? En appelez-vous à la conscience des hauts gestionnaires, parce qu’ils savent qu’en optant pour une certaine mesure, ils tournent peut-être les coins ronds? Pourquoi fonderions-nous notre système sur la conscience pour lutter contre les abus?

**The Chairman:** No, I am suggesting accountability, perhaps to Parliament to begin with. If our last and best hope were a good financial control officer in the department, then I think we would have very serious problems.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, this is the only point I can think of, and I do not pretend to possess all the answers. Where you are anticipating a problem, before the money is spent, the financial control officer should have to sign. It would be at that point the pressure would be brought to bear. If the officer can say "I will not sign it and I do not care what you say to me. I do not report to the deputy in this department but I do report to Treasury Board," then the position of the financial control officer would be immensely strengthened. That is my personal observation.

**The Chairman:** Thank you for indulging me on that one. As I might have anticipated, Senator Bolduc wants to add something.

**Senator Bolduc:** I agree with you. The controller representative used to be in the department, but he later became an officer of the department. The French have an interesting feature in their structure. They do not have, as you know, deputy ministers as we have here. They have mostly director generals of the various branches, like our assistant deputy ministers here, and then the minister is at the top. Sometimes they have a secretary-general for the department, but not necessarily. If they do have one, he does not have the same role as our deputy ministers. However, they also have what they call an inspector general.

**Mr. Francis:** Is that position similar to that of the Auditor General?

**Senator Bolduc:** Exactly, but the inspector general deals with the inspection of finance. He has the independence of a judge. As inspector general in a ministry, he does not report to the secretary-general of the department but to the minister. You have the line officers, the directors general for any program — secondary education, colleges, and so on — and then the inspector general who reports directly to the minister. He can draw to the attention of anyone in the department an error in financial matters. I think this is not a bad feature.

**Mr. Francis:** It is very interesting.

How can you support a financial control officer who says, "There is a recommendation that so and so be paid in lieu of leave. May I see the leave documents?" and he cannot have access to those documents. What can you do to protect him in such circumstances?

**Senator Bolduc:** Of course, if each major program of government has standards and norms, he can always point out that a certain procedure does not conform to standards. If the minister takes the position that he will proceed in any event, then he will ask for a written permission. We used to do that as deputy ministers. If the minister instructed me to do something and I refused, I could ask for a the written directive from the secretary-general of the government. That is the means by which deputy ministers are protected against abuse of power by a minister.

**Le président:** Non, je pense plutôt à la reddition de comptes, peut-être au Parlement pour commencer. Si notre dernier espoir reposait sur les épaules d'un contrôleur financier au sein du ministère, je crois que nous aurions un très grave problème.

**M. Francis:** Monsieur le président, c'est la seule chose à laquelle je puisse penser, et je ne prétends pas avoir toutes les réponses. Lorsqu'on craint un problème, le contrôleur financier devrait avoir à signer avant que l'argent ne soit dépensé. C'est là où il faudrait exercer des pressions. Si le contrôleur avait le pouvoir de dire: «Je ne signerai pas cela, peu importe ce que vous me dites; je ne relève pas du sous-ministre de ce ministère, mais du Conseil du Trésor», alors le rôle du contrôleur financier serait immensément plus grand. C'est mon avis personnel.

**Le président:** Je vous remercie de me donner votre avis. Comme je m'en attendais, le sénateur Bolduc veut ajouter quelque chose.

**Le sénateur Bolduc:** Je suis d'accord avec vous. Autrefois, le représentant du contrôleur travaillait au ministère, mais il est ensuite devenu un employé du ministère. La structure française est intéressante à cet égard. Comme vous le savez, il n'y a pas de sous-ministre comme ici en France. Il y a surtout des directeurs généraux des diverses directions, qui se comparent à nos sous-ministres adjoints, puis il y a le ministre tout en haut. Parfois, il y a aussi un secrétaire général du ministère, mais pas toujours. S'il y en a un, il ne joue pas le même rôle que nos sous-ministres. Cependant, les Français ont également ce qu'ils appellent un inspecteur général.

**M. Francis:** Sa fonction se rapproche-t-elle de celle de la vérificatrice générale?

**Le sénateur Bolduc:** Tout à fait, mais l'inspecteur général inspecte les finances. Il jouit de l'indépendance d'un juge. Un inspecteur général ne fait pas rapport au secrétaire général du ministère, mais au ministre. Il y a des supérieurs hiérarchiques, les directeurs généraux des programmes — l'éducation secondaire, les collèges et tout le reste — puis l'inspecteur général, qui fait rapport directement au ministre. Il peut porter à l'intention de quiconque au ministère une erreur financière. Je crois que ce n'est pas une mauvaise idée.

**M. Francis:** C'est très intéressant.

Comment peut-on appuyer un contrôleur financier qui dit qu'on recommande que telle ou telle somme soit versée à la place d'un congé, puis qui demande à consulter les documents relatifs au congé, mais qui n'a pas accès à ces documents. Que peut-on faire pour prévenir de telles circonstances?

**Le sénateur Bolduc:** Bien sûr, s'il y a des normes pour chaque programme important du gouvernement, il peut toujours soutenir que certaines consignes ne respectent pas les normes. Si le ministre décide d'aller de l'avant de toute façon, il devra alors en demander la permission écrite. Les sous-ministres se prévalaient de cette règle lorsque j'étais sous-ministre. Si le ministre me sommait de faire une chose que je refusais, je pouvais lui demander des instructions écrites du secrétaire général du gouvernement. C'est ainsi que les sous-ministres sont protégés contre les abus de pouvoir des ministres.

**The Chairman:** On that note, I think we will end the discussion.

Thank you very much, Mr. Francis. You have given us valuable insights into a number of matters in the bill and not in the bill.

[*Translation*]

Mr. Desautels is a former Auditor General of Canada. He is well known to everyone. Since 1990, he has witnessed a number of attempts to revamp the public service, including PS2000, if I am not mistaken. PS2000 was an initiative spearheaded by Paul Tellier, Clerk of the Privy Council, and was carried on by Jocelyne Bourgon.

[*English*]

I think it is fair to say that much of the impetus for the present government initiative, including this bill, came from successive reports by Mr. Desautels when he was the Auditor General. I greatly appreciate your willingness to come here and help us with this bill, Mr. Desautels. Welcome back. Please proceed.

[*Translation*]

**Mr. Denis Desautels, Former Auditor General:** I was somewhat surprised at your invitation to appear before your committee to discuss Bill C-25, which was passed by the House of Commons in June. After all, I ceased to be Auditor General over two and a half years ago.

I am not as familiar with the ins and outs of this bill as I was while I was Auditor General, but nonetheless I hope to be of some use to your committee during your study of this bill. In any case, the concerns which have led to these legislative amendments are not recent, and are not likely to have changed much over the past two years, even though efforts to improve the existing system are continuing.

[*English*]

Before I get into the substance of my remarks, allow me to make two points to put these remarks in their proper context. First, I wish to remind the committee that I was consulted by government officials responsible for preparing this legislation by virtue of being a member of the external advisory group to the President of the Treasury Board and the Clerk of the Privy Council. Second, I have a limited understanding of the complexities of the various laws that govern staff relations, per se — a very important component of Bill C-25. I do not think I can be of much help to the committee in that specific area.

During my term as Auditor General, I became increasingly concerned with issues of human resources management, despite all the efforts that were being made to reform the public service, starting with Public Service 2000 at the outset of the 1990s. Indeed, we in the Office of the Auditor General could sense

**Le président:** Sur ce, je crois que nous allons conclure la discussion.

Je vous remercie beaucoup, monsieur Francis. Vous nous avez fait part d'observations éclairées sur diverses questions abordées ou non dans le projet de loi.

[*Français*]

M. Denis Desautels a été vérificateur général du Canada; il est bien connu de tout le monde. Il a été témoin de plusieurs projets de réforme de la fonction publique à partir de 1990, entre autres, si je ne me trompe pas, lors du PS2000, une initiative prise par le greffier du conseil privé, Paul Tellier, et poursuivie par Mme Jocelyne Bourgon.

[*Traduction*]

Je crois qu'il est juste de dire que la volonté du gouvernement actuel de faire adopter ce projet de loi, parmi d'autres mesures, vient des rapports successifs présentés par M. Desautels lorsqu'il était vérificateur général. J'apprécie beaucoup que vous ayez accepté de venir ici pour nous aider à examiner ce projet de loi, monsieur Desautels. Bienvenue de nouveau parmi nous. La parole est à vous.

[*Français*]

**M. Denis Desautels, ancien vérificateur général:** J'ai été un peu surpris d'être invité à témoigner à votre comité pour discuter du projet de loi C-25 qui a été adopté à la Chambre des communes en juin, puisque cela fait maintenant plus de deux ans et demi que j'ai terminé mon mandat de vérificateur général.

Je ne suis pas aussi bien informé des tenants et aboutissants de ce projet de loi que je ne l'étais lorsque j'occupais ce poste, mais j'espère tout de même être d'une certaine utilité à votre comité dans ses délibérations. De toute façon, les préoccupations qui ont mené à ces changements législatifs ne datent pas d'hier et n'ont sans doute pas changé beaucoup au cours des deux dernières années même si les efforts d'amélioration du système en place se poursuivent toujours.

[*Traduction*]

Permettez-moi de commencer par souligner deux aspects pour vous mettre en contexte avant d'aborder le coeur de mes observations. D'abord, je rappelle au comité que les fonctionnaires responsables de préparer ce projet de loi m'ont consulté en ma qualité de membre du groupe consultatif externe de la présidente du Conseil du Trésor et du greffier du Conseil privé. Ensuite, ma compréhension de la complexité des diverses lois régissant les relations avec le personnel en tant que telles est limitée, et c'est une composante très importante du projet de loi C-25. Je doute donc de pouvoir être d'une grande aide au comité dans ce domaine.

Pendant mon mandat de vérificateur général, mon inquiétude n'a cessé de croître quant à la gestion des ressources humaines, malgré tous les efforts déployés pour réformer la fonction publique dès le début des années 90 et le lancement du projet Fonction publique 2000. De fait, le personnel du Bureau du

a lot of frustration around human resource management among deputy ministers, managers and employees; and we even received encouragement to delve into those issues. The Office of the Auditor General tracked these efforts at reform and carried out a number of audits and studies throughout the 1990s, culminating in a chapter published in April 2000 that received a lot of attention. This chapter, which was titled “Streamlining the Human Resource Management Regime: a Study of Changing Roles and Responsibilities,” drew the following broad conclusions.

First, the current framework was unduly complex and outdated. Second, this framework was ill-suited to an environment that demanded flexibility and adaptability. Third, staffing was a major source of frustration to managers and employees alike. Fourth, there was fractured responsibility for the management of human resources, and a need to clarify the respective roles of deputy ministers, the Public Service Commission and the Treasury Board. Finally, the changing demographics of the public service and other elements of stress on the system made the need for changes even more urgent.

The study also described the long history of concerns about human resource management and failed attempts at reform, and provided examples of complex rules and jurisprudence in staffing appeals which further complicated staffing. This history goes as far back as the 1960s with the Glassco commission. It concluded with a plea for a flexible and responsive system that supports and sustains continuous improvement. At the end of the day, it is in the interest of all Canadians — and of ministers of the Crown, who are accountable to Parliament and to Canadians for their departments — to have a public service that meets those criteria and can deliver the services Canadians expect.

[*Translation*]

I would like to draw the committee’s attention to another document published by the Office of the Auditor General in February 2001. It is entitled: “Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges”, and examines efforts to reform the public service since PS2000. It includes three interesting documents prepared at the Office’s request: one is by John Edwards, who headed the PS2000 project for a number of years, the second is by Professor Peter Aucoin of Dalhousie University, whom you met this morning, the third is by Ian Clark, Secretary of Treasury Board in the 1990s.

Other chapters on specific aspects of human resources were published in December 2000. My successor, Sheila Fraser, has continued to examine these issues, including recruitment challenges, in her own reports.

vérificateur général a pu sentir beaucoup de frustrations chez les sous-ministres, les gestionnaires et les employés concernant la gestion des ressources humaines et on nous a même encouragés à examiner ces questions en profondeur. Le Bureau du vérificateur général a suivi de près les efforts déployés en vue de la réforme et a effectué diverses vérifications et études au cours des années 90, lesquelles ont culminé par un chapitre publié en avril 2000, qui a attiré beaucoup l’attention. Dans ce chapitre intitulé «La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines: une étude de l’évolution des rôles et des responsabilités», nous tirons les conclusions générales suivantes.

D’abord, le cadre de gestion des ressources humaines en place était désuet et indûment complexe. Ensuite, il était mal adapté à un environnement qui exigeait de la souplesse et une capacité d’adaptation. Troisièmement, la dotation était une source de frustration immense pour les gestionnaires et les employés aussi. Quatrièmement, la responsabilité de la gestion des ressources humaines était fractionnée et il fallait clarifier les rôles respectifs des sous-ministres, de la Commission de la fonction publique et du Conseil du Trésor. Enfin, les changements démographiques au sein de la fonction publique et d’autres facteurs de stress sur le système rendaient nécessaires des changements on ne peut plus urgents.

Cette étude présentait un historique détaillé des préoccupations suscitées par le régime de gestion des ressources humaines et des tentatives de réforme ratées. On y fournissait des exemples des règles complexes et de la jurisprudence des appels en matière de dotation qui avaient compliqué encore davantage la dotation. Cet historique remontait aussi loin qu’aux années 60 et à la commission Glassco. Il se terminait par la recommandation de nous doter d’un système souple et adaptable favorisant et maintenant une amélioration continue. En bout de ligne, il est dans l’intérêt de tous les Canadiens — et des ministres de la Couronne, qui sont redevables au Parlement et à tous les Canadiens pour leur ministère — que la fonction publique réponde à ces critères et puisse offrir les services auxquels les Canadiens s’attendent.

[*Français*]

J’aimerais attirer l’attention du comité sur un autre document publié par le bureau du vérificateur général en février 2001 intitulé: « La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis » qui analyse les efforts de réforme depuis fonction publique 2000 et qui comprend trois documents intéressants préparés à la demande du bureau, un par John Edwards qui a dirigé le projet fonction publique 2000 pendant un certain nombre d’années, un autre par le professeur Peter Aucoin de l’Université Dalhousie que vous avez rencontré ce matin et le troisième par Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor dans les années 1990.

D’autres chapitres sur des aspects particuliers des ressources humaines ont été publiés en décembre 2000. Mon successeur, Mme Sheila Fraser, a continué l’analyse de ces questions, dont les défis du recrutement, dans ses propres rapports.

[English]

Bill C-25 has attempted to deal with most of the issues raised by the Auditor General. I am particularly pleased that the government has made such an attempt to modify the legislation that underpins the entire regime. Given the complexity of the task and the numerous risks and pitfalls of such a project, I was deeply concerned that the government might choose to avoid changing the legislation and instead attempt marginal improvements through strictly administrative means. Indeed, some people were suggesting that most of the problems could be fixed without touching the legislation, a position with which I did not agree, and which would once again avoid dealing with the essential issues.

I commend the President of the Treasury Board for choosing this route, and I hope that the bill receives Senate support as well.

This is a long and complex bill but, in substance, it addresses the most important issues of human resources management, namely: the simplification of laws on the various aspects of labour relations; the modernization of staffing to make it more responsive to needs; a more logical role for the Public Service Commission; clearer accountability of deputy ministers for human resource management; regular reporting to Parliament by the Treasury Board; and a recognition of the need for staff development through the proposed Canada school of public service.

Undoubtedly other issues might have been addressed within this bill, such as procedures for voicing concerns about values or ethics. However, such issues should be handled through separate legislation, if it were felt to be needed. I would hope that this bill can be amended in the future, as well, to reflect changing needs and conditions. For instance, the entire definition of the core public service might be reconsidered at some point in the light of experience under the proposed legislation and the experience now being gained by the various new agencies that are excluded from the core public service.

[Translation]

In brief, then, I hope that this bill receives the Senate's support and royal assent because it will enable the kind of reform we have been waiting for far too long. Thank you for your attention. I will do my best to answer your questions.

[English]

**Senator Oliver:** One of the questions that I would like to put to you deals with how you think the Public Service Commission, as it will exist after the passage of this bill, should find more resources to carry out its new and expanded duties and roles. Several witnesses appearing before the committee today and yesterday have said that the Public Service Commission remains very important to the administration of the Public Service of

[Traduction]

Le projet de loi C-25 a pour but de régler la plupart des problèmes soulevés par le vérificateur général. Je suis particulièrement content que le gouvernement déploie cet effort pour modifier la loi sur laquelle se fonde tout le régime. Compte tenu de la complexité de la tâche et des nombreux risques et écueils d'un tel projet, je craignais énormément que le gouvernement choisisse d'éviter de modifier la loi pour essayer plutôt d'apporter des améliorations négligeables par des moyens strictement administratifs. En effet, certaines personnes laissaient entendre que la plupart des problèmes pouvaient être réglés sans qu'on touche à la loi, une position contre laquelle je m'inscrivais en faux et qui nous aurait amenés encore une fois à éviter de nous pencher sur les enjeux essentiels.

Je félicite la présidente du Conseil du Trésor d'avoir choisi cette voie, et j'espère que ce projet de loi recevra l'appui du sénat aussi.

Ce projet de loi est long et complexe, mais il propose des solutions détaillées au grave problème de la gestion des ressources humaines. Ainsi on y propose de simplifier les lois concernant les divers aspects des relations du travail; de moderniser la dotation pour qu'elle s'adapte davantage aux besoins; de revoir le rôle de la Commission de la fonction publique pour le rendre plus logique; de préciser les responsabilités des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines; de rendre obligatoire des rapports périodiques au Parlement par le Conseil du Trésor et de reconnaître la nécessité du perfectionnement professionnel grâce à l'établissement de l'école de la fonction publique du Canada.

Il ne fait aucun doute que d'autres problèmes auraient pu faire l'objet de mesures dans le projet de loi, notamment les procédures à suivre pour exprimer des préoccupations concernant les valeurs ou l'éthique. Cependant, il faudra s'occuper de ces questions dans un projet de loi séparé si on le juge nécessaire. J'espère que ce projet de loi pourra être modifié dans l'avenir, également, en fonction de l'évolution des besoins et de la situation. Par exemple, toute la définition du noyau de la fonction publique devrait être revue à un moment donné à la lumière de l'application du projet de loi et de l'expérience acquise par les divers organismes exclus du noyau de la fonction publique.

[Français]

En résumé, j'espère que ce projet de loi recevra l'appui du Sénat et l'assentiment royal parce qu'il rendra possible une réforme que nous attendons tous depuis trop longtemps. Je vous remercie de votre attention et j'essaierai de répondre de mon mieux aux questions des membres du comité.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Entre autres choses, j'aimerais vous demander comment vous croyez que la Commission de la fonction publique, après l'adoption de ce projet de loi, devrait faire pour trouver les ressources supplémentaires nécessaires pour s'acquitter de ses nouvelles tâches et de son rôle élargi. Plusieurs témoins ayant comparu devant le comité aujourd'hui et hier ont dit que la Commission de la fonction publique demeurerait très

Canada, but that they do not have the financial resources to carry it out. They would normally go to Treasury Board to get the needed resources. However, Treasury Board could easily say no. The Public Service Commission would then be hamstrung. What do you recommend be done to ensure that the public service can be properly funded to carry out its mandate under Bill C-25?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, this is a question with which I had a certain amount of experience as Auditor General, because one never feels that one has all the resources needed to carry out a full mandate. It is a question of making the case for your needs. In our case, even though we are an agent of Parliament, we had to go through the Treasury Board process, which was not ideal, by the way.

The new Public Service Commission would be in a similar situation. I would wish that the new Public Service Commission with its new and clearer role would become, over time, more of an agent of Parliament than it has been in the past. Therefore, it would have a closer relationship with committees of Parliament, which would help in getting the right political support to get the resources needed to carry out its proper role.

In my role as Auditor General, I had a privileged relationship with the Public Accounts Committee. The support of that committee was essential and extremely useful in accomplishing the full mandate of the Auditor General.

I would hope that the Public Service Commission, in time, would become more of an agent of Parliament and cultivate a close relationship with different committees of Parliament. It would, therefore, get the appropriate support.

**Senator Oliver:** Would the money be voted by committees rather than having to go to Treasury Board? Are you suggesting they should forget about going to Treasury Board to raise money? You said it was not a perfect system and that it was certainly a troubling system. Should it be two committees — a committee of the House of Commons and a committee of the Senate — that the Public Service Commission should approach for funding?

**Mr. Desautels:** I do not believe that is possible under our current Constitution and parliamentary process. All agencies, therefore, must go through the same appropriation process. Having political support, however, from committees of Parliament, can exert a certain amount of influence during the estimates process.

**The Chairman:** People are talking about a situation somewhat analogous to the way in which we in the Senate and our counterparts in the House of Commons draw up our budgets. We draw up our budgets, which do go to the Treasury Board. Due diligence and care is taken. It would be a rare occasion on which Treasury Board would send the budget back. There is much

importante pour l'administration de la fonction publique du Canada, mais qu'elle n'avait pas suffisamment de ressources financières pour s'acquitter de ses tâches. Elle devrait normalement s'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir les ressources dont elle a besoin, mais celui-ci pourrait facilement lui refuser. La Commission de la fonction publique serait alors paralysée. Que recommanderiez-vous afin de nous assurer que la fonction publique sera suffisamment financée pour réaliser son mandat en vertu du projet de loi C-25?

**M. Desautels:** Monsieur le président, c'est une question qu'on m'a posée à quelques reprises lorsque j'étais vérificateur général, parce que l'on a jamais l'impression d'avoir suffisamment de ressources pour réaliser son mandat dans sa totalité. Tout dépend de la façon dont on fait valoir ses besoins. Dans notre cas, même si nous travaillions pour le Parlement, nous devons suivre le processus établi par le Conseil du Trésor, qui n'était pas idéal, soit dit en passant.

La nouvelle Commission de la fonction publique sera dans la même situation. J'espère qu'elle deviendra, avec ses nouveaux rôles clarifiés, davantage un agent du Parlement qu'elle ne l'était autrefois. Ainsi, elle aura des relations plus étroites avec les comités du Parlement, ce qui l'aidera à obtenir l'appui politique voulu afin d'obtenir les ressources nécessaires pour jouer convenablement son rôle.

En ma qualité de vérificateur général, j'ai eu une relation privilégiée avec le Comité des comptes publics. L'appui de ce comité était essentiel et extrêmement utile pour l'accomplissement intégral du mandat du vérificateur général.

J'espère que la Commission de la fonction publique deviendra, en temps voulu, davantage un agent du Parlement et qu'elle entretiendra des relations étroites avec les différents comités du Parlement. Ainsi, elle obtiendra l'appui voulu.

**Le sénateur Oliver:** Son financement lui serait-il accordé par les comités plutôt que par le Conseil du Trésor? Laissez-vous entendre qu'elle devrait négliger de s'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds? Vous avez dit que le régime en place n'était pas parfait et qu'il était certainement semé d'embûches. La Commission de la fonction publique devrait-elle s'adresser à deux comités — un comité de la Chambre des communes et un comité du Sénat — pour obtenir du financement?

**M. Desautels:** Je ne crois pas que ce soit possible en vertu de notre constitution et des règles parlementaires. Tous les organismes doivent suivre le même processus d'affectation de fonds. Cependant, l'appui politique des comités du Parlement peut avoir une certaine influence durant le processus d'examen budgétaire.

**Le président:** Les gens parlent d'une situation quelque peu analogue quant à la façon dont nous, au Sénat, et nos homologues de la Chambre des communes constituons nos budgets. Nous préparons nos budgets, qui sont soumis au Conseil du Trésor. Ceux-ci sont préparés avec soin et diligence. Il est rare que le Conseil du Trésor nous renvoie un budget. Nous

consultation back and forth, but it would be a rare occasion when the Treasury Board would send the Senate's budget back and tell us that it was unacceptable.

We are talking about a process that involves Parliament and Parliament's servants such as the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and others.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to make one other point in answer to Senator Oliver's question. I do not know what kind of financial resources the new Public Service Commission will need in the future. I think that that has yet to be determined. However, my understanding is that they will be relinquishing certain responsibilities that they were carrying out in the past. However, they will have to rev up their capabilities in other areas, such as audit process to oversee properly the system and report properly to Parliament. There may not necessarily be a net increase in financial resources, but a different mix of talent could be needed.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Let us talk about accountability. There are five agencies, or five senior officials: the Auditor General of Canada, the Chief Electoral Officer, the Commissioner of Official Languages, the Human Rights Commissioner, and the Privacy Commissioner. These are the five officers of Parliament identified as having a special relationship with Parliament.

When you were Auditor General, were you ever invited to deputy ministers' meetings to discuss government policy?

**Mr. Desautels:** No. To my knowledge, deputy ministers met weekly with the Clerk of the Privy Council and the Auditor General. Other agents of Parliament were generally not invited. The only meeting to which we were regularly invited was the monthly lunch, at which we did not discuss government policy. The lunches were more by way of being social occasions, with guest speakers. The Auditor General, and to my knowledge senior officials of Parliament, did not take part in deputy ministers' meetings when government policy was discussed.

**Senator Gauthier:** So you did not take any part in meetings of committees and subcommittees of deputy ministers of the Crown?

**Mr. Desautels:** No.

**Senator Gauthier:** I am satisfied with that. With respect to the accountability of so-called agents of Parliament, you told Senator Oliver that you had a problem — and I share your difficulty there — in finding an appropriate formula to allocate funding without going through Treasury Board. Did I grasp that correctly?

nous consultons beaucoup mutuellement, mais il serait très inhabituel que le Conseil du Trésor renvoie le budget du Sénat en lui disant qu'il est inacceptable.

Nous parlons d'un processus qui touche le Parlement et ceux qui travaillent pour le Parlement, dont la vérificatrice générale, la commissaire aux langues officielles et ainsi de suite.

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'aimerais soulever un autre point en réponse à la question du sénateur Oliver. Je ne connais pas l'ampleur des ressources financières dont la nouvelle Commission de la fonction publique aura besoin dans l'avenir. Je crois que cela reste à déterminer. Cependant, je crois comprendre qu'elle abandonnera certaines des responsabilités qui lui incombaient par le passé. Par contre, elle devra accroître ses capacités dans d'autres domaines, dont la vérification nécessaire pour bien surveiller le système et en faire rapport correctement au Parlement. Il n'y aura pas nécessairement de hausse nette de ses ressources financières, mais une différente combinaison de talents lui sera nécessaire.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Parlons d'imputabilité. Il y a cinq agences ou cinq hauts fonctionnaires: le vérificateur général du Canada, la directrice générale d'Élections Canada, la commissaire aux langues officielles, la Commission aux droits de la personne et la Commission de la vie privée. Ce sont les cinq que l'on identifie comme ayant une relation particulière avec le Parlement.

Comme ex-vérificateur général, avez-vous déjà été invité aux réunions des sous-ministres pour discuter des orientations du gouvernement?

**M. Desautels:** Non, les sous-ministres, à ma connaissance, avaient des rencontres hebdomadaires avec le greffier du Conseil privé et le vérificateur général. Les autres agents du Parlement, en général, n'étaient pas invités. La seule réunion à laquelle nous étions invités régulièrement était les déjeuners qui se tenaient mensuellement où nous ne discutons pas de politique gouvernementale. C'était une réunion quasi sociale où il y avait des invités, des conférenciers. Le vérificateur général et, à ma connaissance, les hauts fonctionnaires du Parlement ne participaient pas aux réunions des sous-ministres lorsqu'ils discutaient de politique gouvernementale.

**Le sénateur Gauthier:** Vous n'étiez relié d'aucune façon aux réunions des comités, des sous-comités ou aux comités des sous-ministres de la Couronne?

**M. Desautels:** Non.

**Le sénateur Gauthier:** Cela me satisfait. Quant à l'imputabilité des soi-disant hauts fonctionnaires du Parlement, vous avez répondu au sénateur Oliver que vous aviez un petit problème — je le partage — à trouver une formule correcte pour leur accorder des fonds sans passer par le Conseil du Trésor. Ai-je mal compris?

**Mr. Desautels:** My comments were that the existing system is not an ideal one. We would do better to find a different formula. I specifically mentioned the Auditor General's Office, but my remarks could apply to other senior agents of Parliament.

**Senator Gauthier:** We know that Treasury Board holds the purse strings. You were Auditor General for 10 years. In that time, did you consider any way of obtaining your funding through a different formula?

**Mr. Desautels:** We considered the issue many times. The issue was again raised in my last report, in which I reflected upon my 10-year mandate. I believe there are a number of possible formulas. The British Parliament uses a different method. A parliamentary committee decides on votes to be granted to the British Auditor General. There are therefore precedents and formulas in other countries that we could apply here.

**Senator Gauthier:** Are there other models in Australia or New Zealand which work in the same way?

**Mr. Desautels:** There are other models. If memory serves me, the Australian system is a little different from the Canadian and the British systems. A joint committee examines the budgets of the Auditor General.

A comparative study indicates that there are approaches different from ours. Those approaches seem more satisfactory in safeguarding the independence of senior agents of Parliament.

**Senator Gauthier:** I am satisfied with that answer. There is a problem that we could examine.

**Senator Beaudoin:** Mr. Desautels, you said that Bill C-25 largely met the issues raised by the Auditor General. You added that other issues might be dealt with through administrative rather than legislative changes, since legislation is always more difficult to implement. I fully agree with going that route, insofar as we can avoid legislating. On that point, could you give us some examples of where it would be preferable to make administrative rather than legislative changes?

**Mr. Desautels:** I would like to make myself clear. There is no way to avoid amending the legislation. I do not agree with the notion of just making administrative changes without amending the legislation. In my view, that approach has been applied far too long, and today it has resulted in an unacceptably cumbersome system.

When it comes to employer-employee relations, there is a lot we can do by applying administrative measures and thus mitigating some existing problems. Changes can also be made to the Public Service Commission's mandate without having to amend the legislation. But in my view, those measures do not go far enough. If we want genuine change that meets expectations,

**M. Desautels:** Mes propos indiquaient que la situation actuelle n'est pas idéale. Nous aurions avantage à trouver une autre formule. J'ai mentionné en particulier le Bureau du vérificateur général, mais le commentaire pourrait s'appliquer à d'autres hauts-fonctionnaires du Parlement.

**Le sénateur Gauthier:** Nous savons que le Conseil du Trésor contrôle les fonds. Vous avez occupé pendant 10 ans le poste de vérificateur général. Est-ce que durant cette période vous avez songé à une façon d'obtenir des fonds en empruntant une formule différente?

**M. Desautels:** Nous nous sommes penchés sur la question à maintes reprises. Mon dernier rapport, dans lequel je résumais les 10 années de mon mandat, soulève la question à nouveau. Je crois qu'il existe quelques formules possibles. Le Parlement de la Grande-Bretagne utilise une méthode différente. Un comité du Parlement décide des crédits à octroyer au vérificateur de la Grande-Bretagne. Il existe donc des précédents, voire des formules dans d'autres pays qui pourraient être utilisées.

**Le sénateur Gauthier:** Existe-t-il des formules, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, qui fonctionnent de cette façon?

**M. Desautels:** Il existe d'autres modèles. Si ma mémoire est fidèle, le système en Australie diffère quelque peu du système canadien et du système britannique. Un comité mixte se penche sur les budgets du vérificateur général.

Une étude comparative indique qu'il existe des approches différentes de la nôtre. Ces approches semblent sur cet aspect mieux satisfaire les besoins d'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement.

**Le sénateur Gauthier:** Cette réponse me satisfait. Il s'agit d'un problème que l'on pourrait étudier.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur Desautels, vous avez indiqué que le projet de loi C-25 répond en grande partie aux points soulevés par le vérificateur général. Vous avez ajouté que l'on pourrait, comme il est toujours difficile de légiférer, pour les autres points, faire appel à des changements administratifs plutôt que législatifs. Je suis tout à fait d'accord avec cet énoncé, dans la mesure où il est possible d'éviter de légiférer. Sur ce point, pourriez-vous nous donner quelques exemples où il serait préférable d'apporter des changements administratifs plutôt que législatifs?

**M. Desautels:** J'aimerais m'assurer qu'on a bien saisi mes propos. Il est incontournable que l'on modifie la loi. Je ne suis pas d'accord avec l'hypothèse de faire simplement des changements sans modifier la loi. Je crois qu'on a trop longtemps suivi cette approche qui résulte aujourd'hui en un système d'une lourdeur inacceptable.

Dans les relations des patrons et des employés, plusieurs choses pourraient être faites simplement par des mesures administratives afin d'alléger certains problèmes soulevés. Des changements peuvent également être apportés à l'intérieur du mandat de la Commission de la fonction publique sans pour autant modifier la loi. Ces mesures, à mon avis, ne vont toutefois pas assez loin. Si

there will have to be legislative amendments. I am happy to see that the government has agreed to go that route, rather than just making administrative changes.

**Senator Beaudoin:** We can always improve a statute. To achieve that, you say that it would be best to take the administrative rather than the legislative amendment route. I quite agree that changes are necessary.

Some witnesses have said that being too specific in some areas may lead us to more instances where we turn to the courts. Employer-employee relations always involve some risk. But it is often difficult to achieve satisfactory results solely through administrative means. Insofar as such means are feasible, I quite agree with your statement. Are there areas where we would do better to take the administrative rather than the legislative route?

**Mr. Desautels:** As I said before, legislative amendments cannot be avoided.

**Senator Beaudoin:** But this bill meets the need for legislative changes.

**Mr. Desautels:** On the whole, the bill does meet those needs. That is why we have to take the legislative route.

Under the bill, authority will be delegated to Treasury Board to regulate some legislative aspects. Regulation provides some flexibility. Such authority is supported by the legislation, but is nonetheless a more administrative activity.

Treasury Board has some flexibility in establishing hiring, appointment and promotion regulations. The Public Service Commission also has some flexibility. Thus, the bill offers both those organizations flexibility without making things too specific. That flexibility will contribute to reducing the trend towards court action in some areas.

**Senator Chaput:** The witnesses we have heard over the past few days say that the bill takes a holistic approach, insofar as everyone involved works together towards common goals. Another goal of the bill is to speed up a process — delegation — which is too slow at the moment. Delegation is not a problem in my view, as long as we establish guidelines.

I would like the bill to deal with the following points. The first important point is fair, equitable and transparent access to jobs for all Canadians. For example, no Canadian should be prevented by his geographic location from applying for any job.

Another important point is competitions. In my view, it is very important to have open competitions for jobs. I hope that this bill deals with the issue.

on désire vraiment un changement répondant aux attentes, il est nécessaire de procéder législativement. Je suis heureux de constater que le gouvernement a accepté d'emprunter cette voie plutôt que simplement procéder à des changements administratifs.

**Le sénateur Beaudoin:** On peut toujours parfaire une loi. Pour ce faire, vous dites qu'il est préférable de procéder autrement que par amendement législatif. Je suis tout à fait d'accord que des changements s'imposent.

Quelques témoins nous ont signalés le risque de judiciarisation si on est trop précis dans certains domaines. Les relations employeurs/employés comportent toujours un certain risque. Par contre, il est souvent difficile d'arriver à des fins satisfaisantes par simple voie administrative. Dans la mesure où cette voie est possible, je suis tout à fait d'accord avec votre énoncé. Existe-t-il des domaines où on aurait avantage à procéder de façon administrative plutôt que législative?

**M. Desautels:** Je reviens à ma position, les changements législatifs sont incontournables.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais le projet de loi répond à ce besoin.

**M. Desautels:** Le projet de loi répond, dans l'ensemble, à ce besoin. Voilà pourquoi il faut procéder par voie législative.

La loi prévoit des pouvoirs délégués au Conseil du Trésor afin de réglementer certains aspects législatifs. La réglementation offre donc une certaine souplesse. Ces pouvoirs sont appuyés par la loi, mais il s'agit quand même d'activités plus administratives.

Le Conseil du Trésor dispose d'une certaine latitude pour établir des règlements en matière d'embauche, de nomination et de promotion. La Commission de la fonction publique dispose également d'une latitude. La loi offre donc à ces deux agents une certaine flexibilité sans nécessairement tout spécifier. Cette flexibilité devrait contribuer à diminuer la tendance à judiciariser certaines activités.

**Le sénateur Chaput:** Les témoins que nous avons entendus depuis quelques jours nous disent que le projet de loi vise une approche holistique dans la mesure où tous les gens impliqués travailleront ensemble à atteindre des objectifs communs. Un autre objectif de ce projet de loi est d'accélérer un processus qui actuellement est trop lent. On a parlé de délégation. La délégation ne présente pas un problème, à mon avis, à condition d'en préciser les lignes directrices.

J'aimerais toutefois que ce projet de loi puisse répondre aux points suivants. Le premier point important est l'accessibilité juste, équitable et transparente à des emplois pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes. À titre d'exemple, l'emplacement géographique ne devrait pas empêcher tout Canadien à postuler un emploi quelconque.

Un autre point important est la question des concours. À mon avis, il est très important que des concours soient ouverts pour les emplois. J'espère que ce projet de loi permettra de résoudre cette question.

With respect to the definition of merit, if I understand correctly, the Public Service Commission will establish guidelines. I am satisfied with that proposal. At present, there is a new independent committee within the Public Service Commission. We have the Public Service Staffing Tribunal, and a new public service school has been created. Within that holistic approach, how will the three institutions work together? What fundamental differences in their mandate will make it possible for them to complement one another? Is my question clear?

**Mr. Desautels:** I think it is, yes. Before answering your question, however, I would like to comment on your preamble if I may. You alluded to some issues that are important to you, and which you wish to ensure are in the act. These issues include access to jobs and competitions. I want to be clear on this. We have to make sure we do not return to a system that will again become too cumbersome by imposing all kinds of conditions and objectives.

Access to jobs is one example. We need a practical approach to everything. If we find ourselves obliged to launch a national competition to fill a clerical position in Halifax, the whole hiring process will slow down to a crawl. That is unacceptable. It would take much too long to fill any position. I am just sounding a warning. We should not make the system that cumbersome again.

As for the organizations you named, each has a fairly distinct role. By establishing the public service school, we remove from the Public Service Commission a number of duties that were not always compatible with its role as an agent of Parliament. I think that is a good thing. The new school will thus become even more viable than before. The school and the commission have two distinct roles, which should be played by two different organizations.

As far as I understand, the Public Service Staffing Tribunal will have a fairly specific mandate. I suppose one could expand the Public Service Commission to take on that role. We agree that an appeal mechanism is needed so that people who are unsatisfied with tribunal decisions have somewhere to go.

As I was saying earlier, I am not an expert on the technical aspects of labour relations. We need an appeal mechanism that is used only for that purpose. We will have situations where employees will want to appeal to a tribunal of this kind. The organizations' roles are clearly different from one another, and there should not be any cause for confusion.

**Senator Bolduc:** You said that the President of the Public Service Commission will become an agent of Parliament. But in law and in fact, he is not. The commission has exclusive authority in appointing people to the public service, whether those people report to the commission or not. We give the commission authority, but it will delegate that authority to administrators and deputy ministers. It will remain a point of control, or audit. Its

En ce qui a trait à la définition du mérite, je crois comprendre que les lignes directrices seront établies par la Commission de la fonction publique. Cette proposition est satisfaisante. Maintenant, il existe à la Commission de la fonction publique une nouvelle commission indépendante. On a le tribunal de la dotation de la fonction publique, et une nouvelle école de la fonction publique fut créée. Dans le cadre de cette approche holistique dont il est question, de quelle façon ces trois institutions travailleront-elles ensemble? Quelle différence fondamentale dans leur mandat permettra une complémentarité? Ma question est-elle claire?

**M. Desautels:** Je crois que oui. Avant de répondre à votre question, j'aimerais faire un commentaire sur votre préambule, si vous me le permettez. Vous avez fait allusion à certaines questions qui vous étaient chères et vous vouliez vous assurer que cela était inclus dans la loi, entre autres, l'accessibilité aux emplois et les concours. Je vais être clair à ce sujet. Il faudrait faire attention de ne pas retourner à un système qui deviendra à nouveau trop lourd en lui imposant toutes sortes de conditions et d'objectifs.

L'accessibilité des emplois en est un exemple. Il faut une approche assez pratique de tout cela. Si nous sommes obligés de lancer un concours national pour combler un poste clérical à Halifax, cette démarche ralentira le processus d'embauche et c'est inacceptable. Cela prend beaucoup trop de temps pour combler les postes. Ce n'est qu'une mise en garde de ma part. Il ne faut pas alourdir à nouveau le système de cette façon.

Pour ce qui est des différents organismes que vous avez nommés, ils ont tous un rôle assez distinct. En créant l'école de la fonction publique canadienne, on enlève à la Commission de la fonction publique certaines tâches qui lui incombait et qui n'étaient pas tout à fait compatibles avec son rôle d'agent du Parlement. Cela me semble être une bonne chose. Cette situation fera de la nouvelle école un organisme encore plus viable qu'auparavant. Ce sont deux rôles qui devraient être faits par deux organismes distincts.

Selon ma compréhension, le Tribunal de la dotation de la fonction publique aura un mandat assez précis. On pourrait, à la rigueur, argumenter que la Commission de la fonction publique le pourrait faire. On s'entend pour dire qu'on a besoin d'un mécanisme d'appel, où les gens insatisfaits des décisions qui ont été prises pourront s'adresser.

Comme je l'ai dit plus tôt, je ne suis pas expert dans toutes ces questions techniques de relations de travail. On a besoin d'un mécanisme de ce genre qui ne sert qu'à cela. On fera face à des situations où des employés pourront faire appel à un tribunal de la sorte. Ces rôles sont clairement distincts l'un de l'autre et ils ne devraient pas causer de confusion.

**Le sénateur Bolduc:** Vous avez dit que le président de la Commission de la fonction publique deviendra un agent du Parlement. Dans la loi et dans la réalité, ce n'est pas le cas. La commission a compétence exclusive pour nommer à la fonction publique des personnes relevant d'elle ou non. On donne le pouvoir à la commission, mais elle le délèguera aux différents administrateurs et aux sous-ministres. La commission se gardera

essential role will be to define delegation of authority for appointments in different job categories in government departments.

In my opinion, it will still remain an agent of the executive, of the government. But we wanted to be independent of the government. I do not see how we can get around the problem. The whole issue was very well explained by Mr. Aucoin this morning. As Mr. Hodgetts said yesterday, the commission will be both an agent of government and an agent of Parliament. The commission will be one of those rare beasts that are an agent of both institutions. Do you not see a problem with that?

**Mr. Desautels:** I did not say it was a perfect solution. However, it is something of an improvement over what we have now. The Public Service Commission wears two hats: in the morning it is an agent of Parliament and in the afternoon it is an agent of government. It is always torn between the two.

However, it goes beyond that. The president of the commission and commissioners are often deputy ministers who will do that work for years and then come back as deputy ministers after. There is no watertight seal between two areas; there is freedom of movement. In a way, they are more government officials than officials of Parliament.

The proposed changes are a step in the right direction. As far as possible, members of the commission will not be appointed by the government. They will be appointed independently.

In the past, if I had one criticism to make of the Public Service Commission, it would be that its reports to Parliament were not sufficiently useful, and did not satisfactorily meet its obligations to Parliament. Some of the amendments in the bill will improve that.

It is a compromise between the two. As I understand it, the reason for the compromise is that the government did not want to give deputy ministers full responsibility for staffing. We needed a kind of safety mechanism.

**Senator Bolduc:** It is something of a constitutional problem.

**Mr. Desautels:** That is why the commission retained that function.

**Senator Bolduc:** Since 1993, the commission has had the power to delegate, and did delegate. So why are people saying the system is so cumbersome if authority has already been delegated to departments? Why is everyone so unhappy with the system? When you were Auditor General, you did your own recruiting. The commission delegated to you the authority to recruit good auditors. Was it a long process?

**Mr. Desautels:** No, it was not very long. It was quite efficient. We had full authority, because the Auditor General had special status. We had more autonomy than most departments. In principle, delegation did exist and was developing. However, it was taking time for the process to evolve and clarify the role. Things varied from department to department. So now we have

un pouvoir de vérification. Son rôle essentiel est de définir des délégations sur les nominations pour les différentes catégories d'emplois, dans les différents ministères.

À mon avis, il restera toujours un agent de l'exécutif, du gouvernement. Sauf qu'on veut qu'il soit indépendant du gouvernement. Je ne vois pas comment on peut s'en sortir. Cela a très bien été expliqué par M. Aucoin ce matin. La commission sera — je reviens à ce que M. Hodgetts a dit hier — un agent du gouvernement, d'une part, et un agent du Parlement, d'autre part. La commission sera l'une des rares machines à être l'agent des deux. Cela ne vous cause pas de problème?

**M. Desautels:** Je n'ai pas dit que c'était parfait. En comparaison avec ce qui se fait maintenant, ce sera une évolution dans une certaine direction. La Commission de la fonction publique remplit deux tâches. Le matin, elle est agent du Parlement et l'après-midi, elle est agent du gouvernement. La commission est toujours déchirée entre les deux rôles.

Ça va plus loin que cela. Le président de la commission et les commissaires sont souvent des sous-ministres qui feront ce travail pendant des années et ils reviendront comme sous-ministres par la suite. Ce sont des vases communicants. Ces gens sont plus des fonctionnaires du gouvernement d'une certaine façon que des fonctionnaires du Parlement.

Les changements qu'on propose vont dans la bonne direction. Les membres de la commission ne seraient pas nommés par le gouvernement autant que possible. Ce serait des nominations indépendantes.

Si j'avais une critique à faire de la Commission de la fonction publique dans le passé, ce serait que les rapports qu'elle faisait au Parlement n'étaient pas suffisamment utiles et ne répondaient pas adéquatement à leurs obligations vis-à-vis le Parlement. Certains des changements contenus dans le projet de loi amélioreraient ces situations.

C'est un compromis entre les deux. La raison du compromis, telle que je l'entends, est qu'on ne voulait pas donner aux sous-ministres l'entière responsabilité de la dotation. On avait besoin d'un genre de mécanisme de sécurité.

**Le sénateur Bolduc:** C'est un peu un problème constitutionnel.

**M. Desautels:** C'est pour cela que la commission a gardé cette fonction.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis 1993, la commission avait un pouvoir de déléguer et cela s'est fait. Or, pourquoi les gens disent que c'est si lourd si cela a été délégué aux ministères? Comment se fait-il que tout le monde est malheureux? Quand vous étiez vérificateur général, vous faisiez votre recrutement. La commission vous déléguait le pouvoir de recruter de bons vérificateurs. Était-ce un long processus?

**M. Desautels:** Non, ce n'était pas très long. C'était plutôt efficace. On avait une délégation complète, le vérificateur général avait un statut particulier. On avait plus d'autonomie que la plupart des ministères. La délégation, en principe, était là et elle évoluait. Toutefois, le processus prenait du temps à clarifier de façon définitive ce rôle. Le rôle était fait de ministère en ministère.

delegation with a more comprehensive approach. The commission retains responsibility, and must see whether delegated authority is properly exercised.

Even when authority was delegated in the past, such delegation was not the same in each department. Moreover, the commission fulfilled other duties which in my view were not compatible with its obligation to monitor the application of the merit principle.

**Senator Bolduc:** Everyone agrees that additional decentralization is necessary. There is not much debate on that. What concerns me is the existence of standards for decentralization.

If I understand correctly, the bill will give senior officials — except deputy ministers — and other officials, including assistant deputy ministers, directors general and directors the right to engage in political activity.

This concerns me a great deal, because I myself am a former president of the commission. I know that public employees must be given certain rights, because they are citizens like everyone else. However, there are things one should not do when one is a senior official. You cannot advise the government one day, then contradict your own advice the next.

We have the example of what happened to Dr. Kelly in Britain, and I will take advantage of what happened there to highlight the importance of what I am saying. When you become a public servant, you enter into a kind of “deal”, where you have a career plan and job security. But at the same time you are required to keep the advice you give to government confidential. The agreement is this: we have confidence in you provided that you speak to us but do not speak to anyone else. Senior officials advise government, but cannot at the same time speak out and say other things publicly. As far as I understand the events in Britain — and I am not putting Dr. Kelly on trial here — it appears that Dr. Kelly told the government that one way of dealing with things was to attack Iraq. Then he seems to have said that the government exaggerated the threat, and that story was taken up by the BBC. So basically he said two different things. But regardless of that, the point is that he spoke out in public, and the resulting pressure was so great that he could no longer bear it.

I wanted to mention this here because senior government officials other than deputy ministers will have the right to engage in political activity. At the same time, they will be told — and this seems a bit odd to me, but I have got it right here — that though they are allowed to engage in political activity such activity, should not influence their non-partisanship. This all looks a bit odd to me; real life just is not like that. I would like to hear your views on this, since during your ten years as Auditor General you had so many opportunities to observe the government.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I concede that I have not examined this aspect of the bill. All I can say is that the public service must invest in ethics and values. Above and beyond the law, officials must meet a certain standard that relates to the concerns you raise. I don't think that this is solely a legislative

Il s'agit d'une délégation avec une approche plus globale. La commission garde la responsabilité, mais elle doit surveiller ensuite si cette délégation est bien exercée.

Même s'il y avait délégation dans le passé, ce n'était pas égal de ministère en ministère. En plus, la commission remplissait d'autres rôles qui, d'après moi, n'étaient pas tout à fait compatibles avec sa responsabilité de surveiller le principe du mérite.

**Le sénateur Bolduc:** Tout le monde est d'accord pour une décentralisation additionnelle. Il n'y a pas tellement de débats sur cette question. Cela ne me préoccupe pas dans la mesure où il y a des normes de décentralisation.

Je comprends que dans le projet de loi, en vertu des droits sur le plan des activités politiques, on veuille donner aux hauts fonctionnaires, sauf aux sous-ministres en titre et aux autres, y compris les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et les directeurs, la possibilité de mener des activités politiques.

Cela me préoccupe beaucoup parce que j'ai été président de la commission dans le passé. Je sais qu'il faut donner des droits aux fonctionnaires, ce sont des citoyens comme tous les autres. Toutefois, il y a une obligation de restriction lorsqu'on est haut fonctionnaire. Vous ne pouvez pas donner des conseils au gouvernement et dire le lendemain que ce n'est pas vrai.

On a l'exemple de M. Kelly en Angleterre; j'en profite pour le souligner car c'est très important. Le « deal » dans le fonctionnarisme est que les fonctionnaires ont un régime de carrière et une sécurité d'emploi mais, en même temps, les avis qu'ils donnent au gouvernement sont confidentiels. L'entente est celle-là: on va avoir confiance en vous si vous nous parlez mais vous ne parlez pas aux autres. Les hauts fonctionnaires conseillent le gouvernement, mais ils ne peuvent pas en même temps s'ouvrir la trappe et dire autres choses en dehors. D'après ce que je peux comprendre, en Angleterre — je ne fais pas le procès de M. Kelly — il semblerait que M. Kelly a dit au gouvernement que l'une des façons de régler le problème était d'attaquer l'Irak. D'autre part, il semblerait avoir dit que le gouvernement a gonflé l'affaire et cela a été repris sur la BBC. Ainsi il a dit deux choses différentes, mais quoi qu'il en soit, il a parlé en public et la pression est devenue telle qu'il ne pouvait plus la supporter.

Je voudrais le souligner ici parce que les cadres supérieurs de l'administration, sauf les sous-ministres, pourront participer à des activités politiques. En même temps, on va leur dire — et la règle est un peu spéciale, je l'ai ici devant moi — qu'on leur permet de participer à des activités mais qu'il ne faudrait pas que cela influence leur impartialité. En ce qui trait à l'image de l'affaire, elle est cousue de fil blanc; dans le monde réel, ce n'est pas ainsi. J'aimerais vous entendre là-dessus car vous avez beaucoup observé l'administration, dans votre métier, pendant dix ans.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je dois avouer que je ne me suis pas penché sur cet aspect du projet de loi. Tout ce que je peux dire, c'est qu'on doit dans la fonction publique, investir dans des questions d'éthique et de valeurs. Au-delà des lois, les fonctionnaires doivent respecter certaines normes qui vont dans le

issue. I have not studied this aspect of the bill, but there is a broader issue of values and ethics that will perforce influence decisions of this kind.

[English]

**Senator Ringuette:** Thank you, Mr. Desautels. I will quote “the modernization of staffing to make it more responsive to needs.”

[Translation]

I agree that we have to be more efficient so that we meet needs. However, in order to be more efficient and have more authority, we have to be more responsible. And when we look at responsibilities, we find that only 4 per cent of deputy ministers' directorates are responsible for producing departmental human resources strategies or plans; only 4 per cent submitted such a plan. But I am quite certain that every single one of them filled out the forms for the performance bonus, though this is another issue. How is it possible that 4 per cent of directorates and branches have an effective strategic management plan to meet departmental needs, while the other 96 per cent do not have one? I am almost convinced that those 96 per cent of departments would say they need more flexibility to meet needs, yet they do not seem to be able to plan what those needs are. That is where I find myself in a quandary. I do believe there is a need for greater flexibility and more responsibility. Yet if we allow 96 per cent of those departments to have more flexibility, when statistics show that 54 per cent of positions are already filled without competitions, I really wonder where we are going. We need to have a balance here. If you want more flexibility to manage your departments, then you will have to demonstrate your management planning ability. I am sure that, with your experience, you will be able to answer my long question.

I also have another important question. There is a problem within the public service as well. You said earlier that we should not make the system more cumbersome through the recruitment process, but there are other processes involved as well. First of all, we have completely set aside one process that was extremely good and useful — the process of keeping a bank of qualified potential employees. I have visited the commission; did you know that there are over 400 different criteria for one clerical position? To what extent can the system absorb all this? And people say that the system is already so cumbersome that we cannot give all Canadians access, or the opportunity to apply for any job.

There are many difficult issues here. I will now give you a chance to answer my two very important questions.

**Mr. Desautels:** With respect to human resources management, or human resources management plans, I do believe that most people have indeed realized there is a systemic problem there. One goal of Bill C-25 is to clarify the responsibilities and accountability obligations of deputy ministers in the area of

sens des préoccupations que vous soulevez. Je ne pense pas que ce soit seulement une question de législation. Je n'ai pas étudié le projet de loi sur ce point, mais il y a une question plus large de valeurs et d'éthique qui devrait avoir un certain impact sur ce genre de décisions.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette:** Merci, monsieur Desautels. Je reviens à la modernisation de la dotation pour la rendre plus adaptable aux besoins.

[Français]

Effectivement, je suis d'accord pour dire qu'on doit être plus efficace pour satisfaire les besoins. Par contre, pour être plus efficace et avoir plus d'autorité, il faut être plus responsable. Dans le cadre de ces responsabilités, seulement 4 p. 100 des directions des sous-ministres ont la responsabilité de produire un plan, une stratégie de ressources humaines pour les ministères; seulement 4 p. 100 en ont soumis. D'une part, je suis certaine que 100 p. 100 d'entre eux ont rempli les formulaires pour avoir accès aux bonis de rendement, mais il s'agit d'une autre question. Comment peut-on avoir, d'une part, 4 p. 100 des directions qui ont un plan de gestion efficace, stratégique pour satisfaire les besoins de leur ministère et, d'autre part, 96 p. 100 qui n'en ont pas? Je suis presque persuadée qu'on entend dire des 96 p. 100 de ces ministères qu'ils ont besoin de plus de flexibilité pour répondre aux besoins, quand ils ne peuvent pas planifier quels sont ces besoins. C'est là que se pose pour moi un dilemme. D'une part je crois aux besoins d'une plus grande flexibilité, d'une plus grande responsabilité. Mais si on permet à 96 p. 100 de ces ministères d'avoir plus de flexibilité alors que les statistiques nous montrent déjà que 54 p. 100 des postes sont comblés sans compétition, je me demande où on va. Il y a un équilibre à respecter. Si vous voulez avoir plus de flexibilité pour gérer votre affaire, il faut que vous puissiez démontrer que vous avez la capacité de planifier votre gestion. Je suis certaine qu'avec votre expérience vous pourrez répondre à cette longue question.

J'ai une autre question fort importante. On a aussi un problème à l'intérieur de la fonction publique. Vous avez mentionné tantôt qu'il faut faire attention à ne pas alourdir le système, par le recrutement, mais il y a tout un processus d'enchaînement. Premièrement, on a complètement omis et oublié un certain processus qui serait très louable et qui serait la banque d'employés potentiels qualifiés. J'ai rendu visite à la commission; saviez-vous qu'on a au-delà de 400 différents critères pour un poste clérical? Jusqu'à quel point le système peut-il absorber tout cela? D'autre part, on dit: «le système est tellement lourd qu'on ne peut pas donner l'accessibilité à l'ensemble des Canadiens pour postuler des emplois dans la fonction publique».

Ce sont beaucoup de dilemmes. Je vous laisse répondre à mes deux questions très importantes.

**M. Desautels:** Concernant la question de la gestion ou des plans de gestion des ressources humaines, effectivement, je pense que la plupart des gens ont constaté qu'il y avait un problème systémique de ce côté. Un des objectifs du projet de loi C-25 est de clarifier les responsabilités et les obligations de reddition de

human resources management. In the future, therefore, we can expect every single department and every single deputy minister to report on human resources management, and to have human resources management plans compatible with their organization's business plan. We had noted that weakness in the system. Bill C-25 is trying to correct that by clarifying the responsibilities of deputy ministers with respect to human resources management.

The same thing applies to positions that are filled without a competition. Studies that were undertaken when I was there and also under the direction of Ms. Fraser showed that because the system was cumbersome, competitions could be avoided through the use of term positions. Rather than dealing only with these symptoms, I think we should attack the root of the problem. We must no longer provide excuses for people to circumvent the process. Nothing is perfect, but that is one of the objectives of the bill.

As to your second question, I think we should do our utmost to make the system more functional, less cumbersome and less costly. When I was first appointed Auditor General, I told a former deputy minister that it was my belief that human resources management in the federal government cost twice as much as it did in a well-managed private sector business. I was told that my estimate was off and that it was three or four times more expensive. The system is far too cumbersome to properly serve the needs of Canadians. We need a better and more efficient public service; we can do it, we are getting closer but we have to tackle these issues as quickly as possible.

[English]

**The Chairman:** Once again, Mr. Desautels, we are grateful to you for taking the time from your commitments in the private sector to come here to share with us your experience, knowledge and views on these important issues.

**Mr. Desautels:** It has been a good experience for me this morning. It reminds me of the good old days. Thank you.

**The Chairman:** We will conclude our morning sittings by hearing from the Commissioner of Official Languages, Ms. Adam.

[Translation]

I believe that you are all familiar with the Official Languages Commissioner, Ms. Dyane Adam; she is a frequent guest of parliamentary committees, but we do not often have the pleasure of her company at this particular committee. Mr. Guy Renaud, the Office's Director General of Communications, Mr. Gilbert Langelier, Director General for Special Inquiries and Audit and Pascale Giguère, Legal Advisor, are here with the Commissioner.

compte des sous-ministres vis-à-vis de la gestion des ressources humaines. Donc, à l'avenir, on devrait s'attendre à ce que 100 p. 100 des ministères et 100 p. 100 des sous-ministres fassent rapport sur la gestion des ressources humaines et aient des plans de gestion des ressources humaines qui soient compatibles avec le plan d'affaire de l'organisme qu'ils gèrent. Nous avons noté cette faiblesse dans le système. Le projet de loi C-25 tente de la corriger en clarifiant les responsabilités des sous-ministres sur la question de la gestion des ressources humaines.

C'était la même chose quand vous parliez de postes qui sont comblés sans concours. Dans le travail que le bureau a accompli lorsque j'y étais et aussi sous la direction de Mme Fraser, on a noté qu'à cause de toutes sortes de problèmes, surtout de lourdeur et de recours aux emplois temporaires, on évitait de passer par la voie des concours. Je pense qu'il faut s'attaquer aux racines du mal et pas seulement aux symptômes. Il faut s'assurer qu'à l'avenir les gens ne trouvent pas d'excuses pour passer à côté du processus. Rien n'est parfait, mais c'est un des objectifs du projet de loi.

Quant à votre deuxième question, je pense qu'il faut tout faire pour rendre le système plus fonctionnel, moins lourd et moins coûteux. Au tout début de mon mandat comme vérificateur général, j'avais fait une remarque à un ancien sous-ministre en disant que, selon mon estimation, la gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral était deux fois plus coûteuse que dans les bonnes entreprises du secteur privé. On m'a corrigé en me disant que c'était plutôt trois ou quatre fois plus coûteux. Le système est vraiment trop lourd et cela ne sert pas bien les Canadiens. On a besoin d'une fonction publique efficace et meilleure; nous pouvons l'être, nous n'en sommes pas loin mais il faut nous assurer de régler ces questions le plus rapidement possible.

[Traduction]

**Le président:** Encore une fois, monsieur Desautels, nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps, malgré vos engagements dans le secteur privé, de venir ici pour partager votre expérience avec nous, vos connaissances et vos opinions sur ces enjeux importants.

**M. Desautels:** Ce fut une bonne expérience pour moi ce matin. Cela me rappelle le bon vieux temps. Merci.

**Le président:** Nous allons conclure notre séance de ce matin avec la commissaire aux langues officielles, Mme Adam.

[Français]

Je crois que tous connaissent la commissaire aux langues officielles, Mme Dyane Adam; elle est une habituée des comités parlementaires, mais à ce comité, nous n'avons pas souvent le plaisir de l'entendre. M. Guy Renaud, directeur général des communications du commissariat, M. Gilbert Langelier, directeur général aux enquêtes spéciales et vérification et Pascale Giguère, conseillère, juridique accompagnent la commissaire.

Ms. Adam will make a presentation, after which honourable senators will be invited to ask their questions. Welcome Ms. Adam.

**Ms. Dyane Adam, Commissioner of Official Languages:** I would like to thank you for giving me the opportunity to comment on Bill C-25 on the modernization of the public service. The public service is a key institution in Canada's political system. It is a crucial link between Parliament, the government and the Canadian people, providing a multitude of services that contribute to the well-being of all Canadians.

The public service must be responsive in order to better serve the public, but it must also reflect the values of the society it serves and the legislation on which it is based must give practical expression to these values.

Linguistic duality is a fundamental value of Canadian society whose foundations can be found in our Constitution. For its part, the Official Languages Act sets out the obligations of federal institutions with respect to services to the public and language of work. The current government also reaffirmed its commitment to linguistic duality in the speeches from the Throne in 2001 and 2002, and, in its action plan for official languages released in March 2003, the government also set the objective of creating an exemplary public service with regard to official languages.

It is not surprising to see, in this preamble, that, as the Official Languages Commissioner, I have an interest in this bill. The linguistic duality aspect has, of course, been examined. In my presentation today, I would like to show how this bill could contribute to Canada's linguistic duality.

First of all, I will briefly outline the contribution of the Office of the Commissioner of Official Languages to this reform. I would like to ask you to make three changes that all pertain to the new Public Service Employment Act and these changes relate to language training, the Public Service Staffing Tribunal and competition notices. Then, since the legislative reform will involve updating related policies and regulations, I would like to see action taken to correct certain anomalies.

Since the Treasury Board Secretariat decided to reform the public service, the commission has stepped in to reiterate that linguistic duality is at the very heart of the public service. We produced a public document entitled "Towards a Modern and Bilingual Public Service" which summarized our approach and our suggestions to the government. These suggestions were intended to ensure that the official languages become an integral value in the operations of the public service and part of the culture of each institution. The key points were as follows: include fluency in English and French as basic skills and treat them as such in the classification of positions, work toward the widespread use of imperative staffing for bilingual positions, require that all deputy ministers be bilingual, and include

Mme Adam a une présentation à faire. Ensuite j'inviterai les sénateurs à poser leurs questions; bienvenue madame Adam.

**Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles:** Je vous remercie de me donner l'occasion de partager avec vous mon appréciation du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique. On sait fort bien que la fonction publique est une institution clé de notre système politique canadien. Elle constitue en effet un lien important entre le Parlement, le gouvernement et la population, tout en assurant une multitude de services qui contribuent au mieux-être de tous.

La fonction publique doit s'adapter pour mieux servir la population mais elle doit aussi refléter les valeurs de notre société qu'elle dessert et, les lois qui l'encadrent doivent permettre de concrétiser ces valeurs.

La dualité linguistique constitue une des valeurs cadres de la société canadienne, puisant ses assises dans la Loi constitutionnelle du pays. La Loi sur les langues officielles précise les obligations des institutions fédérales, notamment en matière de services au public et de langue de travail. De plus, on sait, le gouvernement actuel a réaffirmé son engagement envers la dualité linguistique dans les discours du Trône de 2001 et 2002 et le gouvernement, dans son plan d'action des langues officielles de mars 2003, s'est donné, entre autres, comme objectif de rendre la fonction publique exemplaire en matière de langues officielles.

Il n'est pas étonnant, avec ce préambule, que comme commissaire aux langues officielles, je sois intéressée à ce projet de loi. Nous l'avons, bien sûr, examiné sous l'angle de la dualité linguistique. Je voudrais aujourd'hui démontrer dans ma présentation comment ce projet de loi peut contribuer à la dualité linguistique canadienne.

Je vais vous rendre compte brièvement de la participation du commissariat à cette réforme. Je propose que vous apportiez trois modifications législatives à la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique et ces changements touchent la formation linguistique, le tribunal de la dotation de la fonction publique et les avis de concours. Enfin, puisque la réforme législative va aussi entraîner une mise à jour des politiques et règlements afférents, je vais soulever cette question pour qu'on agisse afin de corriger certaines anomalies.

Depuis que le secrétariat du Conseil du Trésor a décidé de procéder à une réforme de la fonction publique, le commissariat est intervenu pour rappeler que la dualité linguistique est un fondement de l'administration publique. Nous avons produit un document public qui résumait notre approche et les propositions que nous présentions au gouvernement. Ce document est intitulé: «Pour une fonction publique moderne et bilingue». Nos propositions visaient à ce que les langues officielles deviennent une valeur pleinement intégrée aux opérations de la fonction publique et fassent partie de la culture de chaque institution. Les points principaux étaient les suivants: inclure la maîtrise de l'anglais et du français aux compétences de base et les traiter comme tels dans le cadre de classification des postes, viser le

language training in public servants' training and professional development plans.

Last March, I appeared before the House Standing Committee on Government Operations and Estimates to suggest changes to Bill C-25. Since linguistic duality is intrinsically related to work in the public service, I suggested that this value be included in the preamble to the act and in accepting this change, the government and members of Parliament recognized that all the objectives of the Official Languages Act are reaffirmed through this reform. At the third reading of Bill C-25, the Treasury Board president reiterated that linguistic duality is indeed one of the guiding principles of the new act. Since linguistic duality is so clearly part of the foundations of the public service, I ask you to consider these additional changes that could give practical expression to this value.

[English]

In regard to some of the proposed changes in Bill C-25, the first change I would like to suggest pertains to language training. Since the beginning of the official languages program, this training is sought to increase the bilingual capacity of the public service, while ensuring that unilingual Canadians can join the public service and advance within the public service. Bill C-25, however, does not reflect this.

Many people agree that language training must be an integral part of professional development. It is not enough to simply satisfy on paper the language requirements for positions. The action plan for official languages states, for example, that language training should be improved and offered earlier in a public servant's career. The President of the Treasury Board is also in favour of reviewing language training, which is currently the responsibility of the Public Service Commission.

In order to foster a consistent approach, I suggest that the language training of public servants becomes the responsibility of the new Canada school of public service, which is provided for in Bill C-25. By doing this, Parliament would show that learning the second language is part and parcel of developing the knowledge and skills that managers and employees must have to effectively perform their duties in the federal public service. The school could impart the values inherent to the language and culture through its professional development programs.

I therefore recommend that the following subsection be added to the mission and the duties of the future school: "to provide language training so that public servants can reach the proficiency

recours généralisé à la dotation impérative pour les postes bilingues, exiger le bilinguisme de tous les sous-ministres et intégrer la formation linguistique au plan de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

En mars dernier, je comparais au comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes pour proposer des amendements au projet de loi C-25. Comme la dualité linguistique est intrinsèquement liée au travail de la fonction publique, j'ai proposé que l'on intègre cette valeur au préambule de cette loi et en acceptant cette modification, les députés et le gouvernement reconnaissaient que l'ensemble des objectifs de la Loi sur les langues officielles est réaffirmé dans le cadre de cette réforme. La présidente du Conseil du Trésor, à l'étape de la troisième lecture du projet de loi C-25 rappelait que la dualité linguistique était bel et bien l'un des principes directeurs de la nouvelle loi. Puisque la dualité linguistique est si clairement inscrite dans les fondements de la fonction publique, je vous demande de considérer des modifications additionnelles qui pourront concrétiser cette valeur dans la pratique.

[Traduction]

En ce qui concerne certains changements proposés dans le projet de loi C-25, le premier changement que je proposerais concerne la formation linguistique. Depuis le tout début du programme des langues officielles, cette formation vise à accroître la capacité bilingue de la fonction publique tout en assurant aux unilingues des possibilités d'accès et d'avancement dans la fonction publique. Or, le projet de loi C-25 ne reflète pas cela.

Un grand nombre de personnes conviennent que la formation linguistique doit être une partie intégrale du cheminement professionnel. Il ne suffit pas de respecter sur papier les exigences linguistiques des postes. Le plan d'action pour les langues officielles stipule, par exemple, que la formation linguistique doit être améliorée et offerte plus tôt au cours de la carrière des fonctionnaires. Le président du Conseil du Trésor est également favorable à une révision de la formation linguistique, laquelle relève à l'heure actuelle de la Commission de la fonction publique.

Pour favoriser une approche cohérente, je propose que la formation linguistique des fonctionnaires soit confiée à la nouvelle École de la fonction publique du Canada, dont la création est prévue dans le projet de loi C-25. En agissant de la sorte, le gouvernement démontrerait que l'apprentissage de la langue seconde s'intègre pleinement au développement des connaissances et compétences que doivent posséder les gestionnaires et les membres du personnel pour bien s'acquitter de leurs tâches dans la fonction publique fédérale. L'École pourrait transmettre les valeurs rattachées à la langue et à la culture par le biais de ses programmes de développement professionnel.

Par conséquent, je recommande d'ajouter le paragraphe suivant dans la mission et les attributions de la future école: assurer une formation linguistique visant à permettre aux

levels required for positions designated bilingual in order to ensure the Official Languages Act is implemented and also to help employees achieve their career goals.”

The second change I would like to propose pertains to the bilingual capacity of the Public Service Staffing Tribunal. Bill C-25 provides for the creation of a new independent tribunal that would be responsible for reviewing complaints about internal appointments. I note with interest that failure to respect the right to be evaluated in the language of one's choice in an appointment process will be included among the potential grounds for complaints before the new tribunal.

A study we conducted in 1999 showed that some federal tribunals face challenges with regard to upholding language rights. The members of federal tribunals appointed by Governor in Council do not always have the language skills required to meet the demand from the parties being heard. Yet, section 16 of the act clearly states that federal courts have the duty to ensure that the person hearing a case is able to understand the official language chosen by the parties without the help of an interpreter. As a result, all courts and tribunals must maintain sufficient bilingual capacity at all times to ensure that the language of the hearing does not alter impartiality procedures or cause undue delays for the parties. This does not mean that every member of the tribunal must be bilingual, but rather that the tribunal as a group must be able to function effectively in both languages.

I am, therefore, of the opinion that the collective linguistic capacity of tribunal members must be considered as early as during the appointment process. Moreover, the bill already provides that candidates must have certain qualifications in order to be appointed as tribunal members. I am not suggesting today adding further qualifications, but rather making the Governor in Council accountable by adding the following to clause 88 of the bill: “The Governor in Council shall ensure that members of the tribunal, as a group, are able to hear complaints in both official languages in accordance with the provisions of section 16 of the Official Languages Act.”

Finally, my last suggestion concerns competition notices. Since I appeared last March with regard to Bill C-25, some people have raised the issue of competition notices. I have carefully reviewed this matter and am of the opinion that the language requirements must be clarified. As compared with the current Public Service Employment Act, this bill has an omission that could threaten certain acquired rights. The new bill does not state that competition notices must be posted in both official languages. It is only logical that, if employees have the right to be evaluated in the language of their choice, they should also be able to learn of a competition in their preferred language. Without an explicit provision in this regard, however, the bill is open to interpretation. I suggest, therefore, that wording similar to that

fonctionnaires d'atteindre les niveaux de compétence qu'exigent les postes désignés bilingues en vue d'assurer la mise en oeuvre de la Loi sur les langues officielles et permettre aux membres du personnel de réaliser leurs objectifs de carrière.

Le deuxième changement que je proposerais concerne la capacité bilingue du Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le projet de loi C-25 prévoit la création d'un nouveau tribunal indépendant chargé d'examiner les plaintes portant sur les nominations internes. Je note avec intérêt que le non-respect du droit d'être évalué dans la langue de son choix, dans le cadre d'un processus de sélection, fera partie des motifs de plaintes potentielles à déposer devant le nouveau tribunal.

Une étude que nous avons menée en 1999 a révélé que certains tribunaux fédéraux avaient du mal à respecter les droits linguistiques. Les membres de tribunaux fédéraux nommés par le gouverneur en conseil n'ont pas toujours les compétences linguistiques requises pour répondre à la demande des parties en cause. Pourtant, l'article 16 de la Loi sur les langues officielles précise clairement que les tribunaux fédéraux sont tenus de s'assurer que la personne qui entend la plainte soit capable de comprendre la langue officielle choisie par les parties sans l'aide d'un interprète. Autrement dit, tous les tribunaux doivent toujours avoir une capacité bilingue suffisante pour faire en sorte que la langue utilisée au cours de l'audience ne mine pas l'impartialité des procédures ou ne cause pas de délais indus pour les parties. Cela ne signifie pas que chaque membre du tribunal doit être bilingue, mais plutôt que le tribunal, en tant que groupe, doit pouvoir fonctionner efficacement dans les deux langues.

Je suis donc d'avis que l'on doit tenir compte dès le processus de nomination de la capacité linguistique collective des membres du tribunal. En outre, le projet de loi précise déjà que les candidats doivent posséder certaines qualités pour être nommés membres du tribunal. Je ne préconise pas aujourd'hui que l'on ajoute d'autres qualités. Je propose plutôt l'ajout d'une clause exigeant que le gouverneur en conseil assume une responsabilité à cet égard et c'est pourquoi je recommande d'ajouter une disposition allant dans ce sens à l'article 88 du projet de loi: «Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre langue officielle conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles».

Enfin, ma dernière suggestion concerne les avis de concours. Depuis que j'ai comparu en mars dernier au sujet du projet de loi C-25, certaines personnes ont soulevé la question des avis de concours. Après un examen attentif, je suis arrivée à la conclusion que les exigences linguistiques doivent être précisées. Comparativement à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique actuelle, la mesure comporte une omission qui risque de menacer certains droits acquis. Le nouveau projet de loi ne stipule pas que les avis de concours doivent être affichés dans les deux langues officielles. Si les employés ont le droit d'être évalués dans la langue de leur choix, il n'est que logique qu'ils puissent également prendre connaissance de la tenue d'un concours dans leur langue de préférence. Cependant, en l'absence d'une

in the old act be repeated in clause 33, which pertains to types of appointment processes, reading: "An advertised appointment process must be communicated in both official languages."

*[Translation]*

The last point that I would like to raise deals with non-imperative staffing. In order to serve the public in both official languages and guarantee public servants' right to work in their language, a number of positions in the public service are designated bilingual. These positions are usually staffed by qualified candidates with the required language skills. Through exclusion orders, however, a person not meeting the language requirements may be appointed to a bilingual position. Such persons are allowed two years to acquire these language skills, at public expense. This is referred to as non-imperative staffing, to use the bureaucratic jargon.

What was intended as a transitional measure has become a long-standing practice. According to the 2001-2002 Public Service Commission annual report, non-imperative staffing is still used in 20 per cent of the bilingual positions staffed. This is a significant anomaly that the government must address in its review of the implementing regulations and related policies.

I therefore recommend that non-imperative staffing be eliminated gradually, starting with the internal staffing.

This would send the message that a public servant must first acquire the knowledge required for a bilingual position before applying for it. Motivated individuals wishing to prepare themselves must be granted equitable access to language training, regardless of the linguistic designation of their position. Greater emphasis must also be placed on maintaining the skills acquired. At the same time, persons not meeting the requirements of the bilingual positions they hold must be transferred within a reasonable time.

The President of the Treasury Board took clear action in this vein last March with regard to senior officials. A recent study by the Canadian Centre for Management Development on language of work, entitled "French to Follow?" also makes similar recommendations. I suggest that imperative staffing should be the rule for managers as of April 2004 and that the same rule apply for other positions as of April 2006.

Insofar as external hiring is concerned, I suggest that, for the time being, the government be allowed to continue to recruit people who do not meet bilingualism requirements. However, people who still do not meet the linguistic requirements of their positions after the two-year period for learning the second language through publicly funded training could not be selected for an appointment in the public service. Appointments to

disposition explicite à cet égard, le projet de loi laisse place à l'interprétation. Je propose donc qu'un libellé analogue à celui qui figure dans l'ancienne loi soit repris à l'article 33, qui porte sur divers processus de nomination: «Tout processus de nomination annoncé doit être communiqué dans les deux langues officielles.»

*[Français]*

Un dernier point que j'aimerais aborder avec vous concerne la dotation non impérative. Afin d'offrir un service public dans les deux langues officielles et pour garantir aux fonctionnaires le droit de travailler dans leur langue, un certain nombre de postes dans la fonction publique sont désignés bilingues. Ces postes devraient normalement être comblés par des personnes compétentes, ayant les capacités linguistiques requises. Cependant, par un décret d'exclusion, il arrive que l'on puisse nommer à un poste bilingue une personne qui ne satisfait pas aux exigences linguistiques. On lui accorde, alors, un délai de deux ans pour acquérir, aux frais de l'État, ces compétences. C'est ce que l'on appelle, dans le jargon bureaucratique, la dotation non impérative.

Ce qui devrait être une mesure transitoire est devenue une pratique qui dure depuis longtemps. Selon le rapport annuel de la Commission de la fonction publique de 2001-2002, la dotation non impérative est encore utilisée dans 20 p. 100 des postes bilingues dotés. Il s'agit d'une anomalie importante à laquelle le gouvernement devra s'attaquer dans le cadre de la révision des règlements d'applications et des politiques afférentes.

Je profite de cette comparution pour vous sensibiliser à cette question et je propose donc l'élimination d'une façon progressive de la nomination non impérative en commençant par la dotation interne.

On donnerait ainsi le signal qu'un fonctionnaire doit préalablement acquérir les connaissances requises pour un poste bilingue avant de postuler. Pour les personnes motivées qui veulent s'y préparer, peu importe la désignation linguistique de leur poste, il faudra assurer un accès équitable à la formation linguistique. Il faudra aussi accorder une plus grande priorité au maintien de l'acquis. Cependant, une personne qui ne répond pas aux exigences du poste bilingue qu'elle occupe, doit nécessairement être mutée après un délai raisonnable.

La présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, a clairement agi en ce sens, en mars dernier, à l'égard des hauts fonctionnaires. Une étude sur la langue de travail publiée récemment par le Centre canadien de gestion intitulée: «Le français à suivre?» formule aussi des recommandations allant dans ce sens. Je propose que la dotation impérative soit une règle pour les cadres, à partir d'avril 2004, et que l'on fasse de même pour les autres postes, à compter d'avril 2006.

Pour ce qui est de l'embauche externe, je propose que l'on maintienne encore pour une certaine période la possibilité de recruter des personnes ne répondant pas aux exigences du bilinguisme. Toutefois, les personnes qui ne répondent pas aux exigences linguistiques de leur poste, après le délai de deux ans prévu pour acquérir la langue seconde par le biais de cours offerts aux frais de l'État, ne pourront être retenues pour une nomination

positions designated bilingual should therefore always be conditional on acquiring and maintaining these skills. This would require a change to the exclusion order.

Since the government intends to make major investments to encourage the learning of the second official language in schools, it seems only natural that non-imperative staffing should be gradually eliminated for external staffing. This would constitute another major step in making the public service a bilingual institution that reflects the fundamental value of linguistic duality.

In closing, in an era of pluralism and diversity, the public service must continually adapt in order to reflect changes in society. It must do so while continuing to include official languages among its underlying values. A bilingual public service can play a crucial role by helping to build bridges between our two official language communities and thus help to make our society more open to differences, the key to continued progress in accommodating the rights enshrined in our country's Constitution.

I would be glad to answer any of your questions.

[English]

**Senator Kinsella:** On a point of order, could we ask the witness what page of the bill her first recommendation for an amendment with regard to the new school refers to in the bill? She has recommended that a subsection be added.

**Ms. Adam:** I am at page 172.

[Translation]

**The Chairman:** Amendment to the Canadian Centre for Management Development Act.

[English]

**Ms. Adam:** I am in the French version.

**The Chairman:** "Objects and Powers."

**Ms. Adam:** It is in Part 4.

**Senator Kinsella:** Thank you. I can find it now.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I must congratulate you. Your brief was wonderful. I have always felt that clause 16 of the Constitution Act, 1982, makes both languages not only official, but equal as well. Both languages, French and English, should be given equal treatment at the federal level; we cannot say that often enough.

With a few exceptions, that does not apply to the provinces, but it is the case for the federal government. Your Public Service Staffing Tribunal is something new. I believe it must be completely bilingual. We all agree on that.

à la fonction publique. La nomination à des postes désignés bilingues devrait donc toujours être conditionnelle à l'acquisition et au maintien de ces compétences. Ceci nécessiterait une modification du décret d'exclusion.

Comme le gouvernement a consenti des investissements importants, récemment, visant à favoriser l'apprentissage des langues secondes dans les écoles, il semblerait raisonnable que la nomination non impérative soit aussi graduellement éliminée pour la dotation externe. Un autre pas important sera ainsi franchi pour faire de la fonction publique une institution bilingue reflétant la valeur fondamentale de la dualité linguistique canadienne.

En conclusion, à l'ère d'une société pluraliste et diversifiée, la fonction publique doit continuellement s'adapter pour refléter l'évolution de la société. Elle doit le faire en continuant d'intégrer les langues officielles. Une fonction publique bilingue peut jouer un rôle crucial en aidant à bâtir des ponts entre nos deux grandes communautés linguistiques et contribuer ainsi à rendre notre société ouverte à l'acceptation des différences, la clé d'un progrès constant dans le respect des droits inscrits dans la Constitution de notre pays.

Je suis prête à répondre à toutes vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** J'invoque le Règlement. Pourrions-nous demander au témoin à quelle page du projet de loi s'inscrirait le premier amendement qu'elle recommande à l'égard de la nouvelle École? Elle a recommandé l'ajout d'une disposition à cet égard.

**Mme Adam:** Je suis à la page 172.

[Français]

**Le président:** Modification à la loi sur le Centre canadien de gestion.

[Traduction]

**Mme Adam:** Je suis dans la version française.

**Le président:** «Mission et attributions».

**Mme Adam:** C'est dans la partie 4.

**Le sénateur Kinsella:** Merci. J'y suis.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois vous féliciter. C'est un mémoire formidable. J'ai toujours dit que l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982 rend non seulement les deux langues officielles, mais elle rend les deux langues égales. On ne souligne jamais assez que les deux langues, le français et l'anglais, sont égales dans les domaines fédéraux.

Dans les domaines provinciaux, ce n'est pas le cas, sauf dans certaines provinces, mais dans le domaine fédéral, c'est le cas. Votre tribunal de dotation de la fonction publique constitue une nouveauté. Je pense qu'il doit être parfaitement bilingue. On est tous d'accord à ce sujet.

I have just taken a look at the Official Languages Act, that my colleague Jean-Robert Gauthier carries with him at all times. I was interested in clause 16 of the Official Languages Act. This also applies to clause 16 of the Constitution Act, 1982. There is one thing that is more important than the Official Languages Act, and that is the Constitution. The Constitution must be reflected in the Official Languages Act. I agree on that point. I would suggest adding a paragraph stating that clause 16 of the Constitution Act, 1982 must be respected. As luck would have it, both clauses are numbered 16, a happy coincidence indeed. I do not know if you feel the same way as I do, but I believe that we should refer to clause 16 of the Constitution Act, 1982.

**Ms. Adam:** My amendment refers neither to the Official Languages Act nor to Canada's Constitution. When I appeared before the House of Commons Government Operations and Estimates Committee to comment on this bill, I suggested that an amendment be made to the preamble. I felt it was important that it be stated at the very beginning of this new Public Service Act that linguistic duality was truly a fundamental and underlying value within the federal apparatus and its public service.

I assume that the preamble has been changed to reflect the objectives and the principles of the Official Languages Act. Of course, as I said in my presentation, the very foundation of the Official Languages Act, as everyone knows, can be found in Canada's Constitution. The amendment or the proposal that I am putting forward today does not really involve the act or the Constitution. I am suggesting that the Governor in Council ensure that the members of the new tribunal have the necessary qualifications to hear the parties in the official language of their choice and that this would be possible at any given time. I made that suggestion today because our 1999 study of federal tribunals demonstrated that many tribunals were not able to offer equal services because the appointments to some of these bodies did not follow the established process, namely, consultation between the Privy Council and the tribunal in order to ensure that there be a proper collective capacity. My predecessor made this recommendation to the Privy Council in 1999. It involves all federal tribunals. Very little has been done, nor has there been any direct response by the government to the Commissioner's recommendation. This is something that should be clearly expressed when the language of the public service and the rights of its employees are involved.

**Senator Beaudoin:** I wholeheartedly agree and I will leave the issue of bilingualism in the judicial process to my colleague Jean-Robert Gauthier.

The other day I wrote a special letter to the Minister of Justice: when bilingualism is supported by the Constitution, there is nothing stronger. That is the case in Manitoba, and in Quebec, in New Brunswick, and in other provinces, they are slowly moving in that direction. I think you are right in suggesting not only that

Je viens de vérifier le texte la Loi sur les langues officielles que mon collègue Jean-Robert Gauthier transporte toujours avec lui. Il s'agit de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles. Mais c'est également l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il y a une chose qui est plus importante que la Loi sur les langues officielles, c'est la Constitution. La Loi sur les langues officielles doit refléter la Constitution. Je suis d'accord avec ce point. J'ajouterais peut-être un paragraphe stipulant qu'on doit se conformer à l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il s'agit de deux articles ayant le numéro 16, c'est un pur hasard. Quand le hasard fait bien les choses, tant mieux. Je ne sais pas si vous êtes d'accord, mais je pense qu'on aurait intérêt à se référer à l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**Mme Adam:** Mon amendement ne se réfère pas vraiment à la Loi sur les langues officielles ni à la Loi constitutionnelle du pays. Quand j'ai comparu au comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions à la Chambre des communes concernant le projet de loi, j'ai fait une proposition d'amendement touchant le préambule. Il m'apparaissait important qu'on note dès le début dans ce nouveau projet de loi sur la fonction publique que la dualité linguistique était vraiment une valeur fondamentale de l'appareil fédéral et de la fonction publique, donc une valeur cadre.

Je présume que le préambule a été modifié dans ce sens et qu'il reprend les objectifs et les principes de la Loi sur les langues officielles. Bien sûr, je l'ai mentionné dans ma présentation, les assises mêmes de la Loi sur les langues officielles, on le sait fort bien, se retrouvent dans la Loi constitutionnelle du Canada. Mon amendement aujourd'hui ou la proposition que je vous fais ne touche pas vraiment à la loi ni à la Constitution. Je propose que le gouverneur en conseil soit tenu de s'assurer que le nouveau tribunal aura, comme groupe, les compétences nécessaires pour entendre les parties dans la langue officielle de leur choix et ceci, à n'importe quel moment. Je fais cette proposition aujourd'hui car notre étude de 1999 sur les tribunaux fédéraux a démontré qu'effectivement, plusieurs des tribunaux ont des problèmes à offrir des services égaux parce que les nominations à certains de ces tribunaux ne sont pas soumises à des processus établis, soit de consultation entre le Conseil privé et le tribunal, pour s'assurer qu'il y a effectivement une capacité collective suffisante. Cette recommandation a été faite par mon prédécesseur en 1999 au Conseil privé. Elle touche l'ensemble des tribunaux fédéraux. Il n'y a pas eu d'actions posées ou de réponses gouvernementales directes à cette recommandation du commissaire. Dans ce cas, dans une question de langue de la fonction publique et du droit des travailleurs, cela m'apparaît important qu'on le spécifie.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord et je laisse à mon collègue Jean-Robert Gauthier la question du bilinguisme dans le processus judiciaire.

J'ai écrit, l'autre jour, une lettre spéciale au ministre de la Justice: quand le bilinguisme s'appuie sur la Constitution, cela ne peut pas être plus fort. C'est le cas au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick et dans d'autres province, on s'en va un peu dans cette direction. Je pense que vous avez raison de suggérer

both languages are equal but that bilingualism should apply in the judicial system as well. It is fundamental for a country like Canada.

**Senator Gauthier:** To echo what Senator Beaudoin has said, you stated that an amendment had been made to the bill. I have not managed to find it. Could you send me a copy of that amendment? There is no mention of it in the document dated June 3, 2003.

As any good politician will tell you, you should never ask a question if you do not already know the answer. The new training school, the Public Service School has a specific mandate. Is it a federal institution?

**Ms. Adam:** Yes.

**Senator Gauthier:** It would therefore be subject to the Official Languages Act. Is the tribunal mentioned by my colleague a federal institution? Yes, therefore the Official Languages Act and the Constitution would apply. The obligations could not be clearer: obligations that relate to understanding both official languages.

Your first recommendation is to the governor in council. I do not want to be mean but these are well-intended and the road to hell is paved with good intentions. You said earlier that a number of federal tribunals did not meet these requirements. Could we have a list of the tribunals that do not meet these linguistic requirements?

**Ms. Adam:** We can send you a copy of the study which included a sampling of the tribunals' capabilities. We did not examine the tribunals as a whole. These tribunals must be able to provide services in both official languages, but we studied the reasonable timeframe and similar situations. Is justice really served if a tribunal does not have enough bilingual judges to hear the cases in a timely fashion? It is not cut and dried. But we can provide you with a copy.

The question was not answered and I believe it truly warrants the attention of Parliament. It involves the difference between an act, its implementation and outcome. May I add something? We organized a seminar in April 2003 along with the Department of Justice and the federal tribunals in order to discuss linguistic duality and the implementation of the act to provide services in both official languages. This was one of the problems that was discussed and many tribunals stated that it did apply to them. As you know, the tribunals cannot control the appointment of their own members, so they find themselves in these situations. We can provide you with copies of the seminar proceedings in which the details of this problem are discussed.

**Senator Gauthier:** Yesterday, witnesses told us that the President of the Public Service Commission should be an officer of Parliament. Staffing, and all that it involves should be a stated responsibility of the person who holds that position.

non seulement l'égalité des deux langues, mais aussi la question du bilinguisme dans le système judiciaire. C'est fondamental pour un pays comme le Canada.

**Le sénateur Gauthier:** Un peu dans le même sens que le sénateur Beaudoin, vous avez affirmé qu'il y a eu un amendement au projet de loi. Je ne l'ai pas trouvé encore. Pouvez-vous m'envoyer une copie de l'amendement en question? Dans le document du 3 juin 2003, il n'en est pas question.

Comme tout bon politicien, je n'aime pas poser les questions quand je ne connais pas les réponses. La nouvelle école de formation, l'école de la fonction publique a un mandat spécifique. Est-ce une institution fédérale?

**Mme Adam:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Donc elle relève de la Loi sur les langues officielles. Est-ce que le tribunal dont mon collègue parlait est une institution fédérale? Oui, donc la Loi sur les langues officielles et la Constitution s'appliquent. Les obligations sont claires comme de l'eau de roche: obligations relatives à la compréhension des deux langues officielles.

Votre première recommandation est dirigée vers le gouverneur en conseil. Je ne veux pas être méchant mais ce sont des bonnes intentions et le ciel est pavé de bonnes intentions. Vous avez dit tantôt qu'il y avait plusieurs tribunaux fédéraux qui ne satisfont pas à ces exigences. Est-ce que nous pourrions avoir une liste de ces tribunaux qui ne satisfont pas à ces exigences linguistiques?

**Mme Adam:** On pourrait vous faire parvenir une copie de cette étude parce qu'on a pris un échantillon des capacités des tribunaux. On n'a pas examiné l'ensemble des tribunaux. Ces tribunaux peuvent être capables de servir dans les deux langues officielles, mais nous examinons le délai raisonnable et ce genre de situations. Alors est-ce que justice est vraiment rendue si un tribunal n'a vraiment pas un nombre suffisant de juges bilingues pour entendre des causes en temps opportun. Alors, c'est une nuance. Mais on peut vous faire parvenir une copie.

Mais on n'a pas répondu à cette question et, à mon avis, elle mérite vraiment l'attention du Parlement. Il s'agit de la différence entre une loi, sa mise en oeuvre pratique et les résultats. Est-ce que je peux ajouter quelque chose? On a organisé un colloque, en avril 2003, conjointement avec le ministère de la Justice et les tribunaux fédéraux pour discuter de la question de la dualité linguistique et de la mise en oeuvre de la loi pour offrir les services dans les deux langues officielles. On a examiné cette problématique, entre autres, et plusieurs tribunaux ont affirmé qu'ils avaient ce problème. Comme vous le savez, les tribunaux n'ont pas le contrôle sur la nomination de leurs propres membres, donc ils subissent ces situations. On pourrait vous faire parvenir des comptes-rendus de ces colloques qui donnent des détails sur la problématique.

**Le sénateur Gauthier:** Hier, on s'est fait dire par des témoins que le président de la Commission de la fonction publique devrait être un haut fonctionnaire du Parlement. Je suis d'accord avec eux. Cette personne devrait être identifiée dans ces fonctions comme étant responsable de la dotation et tout ce qui s'ensuit.

We were told about the national school or the training institution or the Public Service of Canada School, which would be the new title. It would be a combination of the Canadian Management Centre and all of the current public service training facilities.

Can you give me more specific information on language training? The commission has spent some time on this in recent years. This is not covered by the act. Who will be responsible for language training, not only in view of today's needs, but training for the future? Who will be responsible for that?

**Ms. Adam:** According to the new bill, the responsibility will remain with the Public Service Commission. There is nothing in the bill relating to language training. One of the proposals I am making to your committee is that the new public service school be responsible for language training because even if it is more or less separated from training or professional upgrading of public servants, it will still be taken up by the new school. Language training has been made a separate skill, something that is not really part of a civil servant's qualifications. I feel that the federal public service does not only operate in a bilingual but also an intercultural environment. We operate in at least two cultures. This is something that is never discussed.

We know that in legal circles there are two cultures. There is a difference in the way the Anglo-Saxon culture works and thinks as compared to the francophone culture. Both of these cultures work side by side in the federal public service and that must be taken into account in managing our human resources and government business.

**Senator Gauthier:** Parliamentarians are worried. There is a move towards privatization. Are we about to privatize language training? Will public servants have to meet the linguistic requirements before being appointed to their positions? A number of questions come to mind. There is no mention of this in the bill. There is a void in this bill. I am asking you the question. You say that the Public Service Commission will be responsible. I know on good authority that the commission has been deprived of this responsibility for the time being. It has been given over to the Management Centre to which these people must now report. Something has happened and I cannot get a handle on it.

**Ms. Adam:** As the Official Languages Commissioner I recommend that language training be included in the bill, that something should be said about this and that it should truly become the responsibility of the new school. That, in some way, is a reflection of your concerns.

[English]

**Senator Kinsella:** I wonder whether the commissioner could help me, also speaking of the school? In the English version, on page 171 of the bill, there is reference to the "Canada School of Public Service."

On nous a parlé de l'école nationale ou de l'école de formation ou de l'école de la fonction publique du Canada, c'est le nouveau titre. Cela sera un amalgame du centre canadien de gestion et de tout ce qui existe actuellement en formation à la fonction publique.

Pouvez-vous me donner des renseignements un peu plus spécifiques sur la formation linguistique? Ce dossier est tout de même assez important à la Commission depuis des années. On n'a pas, dans la loi, touché à cette question. Qui sera responsable de la formation linguistique, pas seulement de la formation des besoins aujourd'hui, mais du perfectionnement des besoins pour demain? Qui sera responsable de cette formation?

**Mme Adam:** Tel qu'il est présenté dans le nouveau projet de loi, la responsabilité demeurerait à la Commission de la fonction publique. Le projet de loi est silencieux sur la formation linguistique. Une des propositions que je fais à votre comité est que la nouvelle école de la fonction publique prenne la responsabilité de la formation linguistique parce qu'en la séparant plus ou moins de toute la question de la formation et du perfectionnement professionnel des fonctionnaires, elle sera désormais assumée par la nouvelle école. On fait de la formation linguistique une compétence séparée, accessoire, qui n'est pas vraiment intégrée aux compétences des fonctionnaires. Je pense que le milieu de la fonction publique fédérale est non seulement bilingue mais intercultural. On travaille dans au moins deux cultures. On ne parle jamais de cette question.

Il y a deux cultures, on le sait, dans le milieu du droit. Il y en a aussi dans la façon de travailler, de penser, propre à la culture anglo-saxonne et à la culture francophone. Ces deux cultures se côtoient au quotidien dans notre fonction publique fédérale et l'on doit plus ou moins tenir compte de cela dans la gestion de nos ressources humaines et dans la gestion de nos dossiers.

**Le sénateur Gauthier:** Les parlementaires s'inquiètent. Il y a un mouvement vers la privatisation. Allons-nous privatiser la formation linguistique? Allons-nous donner aux fonctionnaires l'obligation d'obtenir la compétence linguistique avant d'avoir leurs postes? Il y a plusieurs questions que je me pose. Dans le projet de loi, il n'en est pas question. Il y a un vide dans le projet de loi. Je vous pose la question. Vous me dites que la Commission de la fonction publique sera responsable. Je sais de bonne source que la Commission est privée dans le moment de cette responsabilité. Elle a été confiée au centre de gestion auquel ces gens se rapportent actuellement. Il y a quelque chose qui s'est passée et que je ne comprends pas.

**Mme Adam:** Je vous recommande comme commissaire aux langues officielles que la formation linguistique soit intégrée au projet de loi, qu'on ne soit pas silencieux sur cette question et qu'on en fasse vraiment une responsabilité de la nouvelle école. C'est un peu dans le même sens de vos inquiétudes.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Au sujet de l'École, la commissaire pourrait peut-être m'aider. Dans la version anglaise, à la page 171 du projet de loi, il est question de la «Canada School of Public Service».

[*Translation*]

In the French version of Bill C-25, it is called the Canada School of Public Service.

[*English*]

**Senator Kinsella:** Is there not a major difference?

**Senator Beaudoin:** What is it?

**Senator Kinsella:** Is it the “Canada School a la fonction publique du Canada” or is it “l’École de la fonction publique du Canada”? It seems to be different.

**Ms. Adam:** I have my opinions, but they prefer the French version over the English version.

**Senator Kinsella:** This is a point of substance. I think the intent is expressed in the French version where it is referred to as the “School of the Public Service of Canada.” It is not the Canada school. I think that is quite wrong.

Let me turn to another matter with reference to the school.

I like your amendment very much, commissioner, and will be supporting it. It would probably fit in nicely on page 173 of the bill, under a new paragraph (i), to provide language training and so on, as you put it.

Have you or your colleagues looked at whether or not there would need to be a transitional amendment if this were adopted in order to have transferred to the public service school, or the school of the public service, the official language training function that is carried on now by the Treasury Board?

**Ms. Adam:** I believe there are already other training functions that will be transferred. Other schools will need to merge with the CCMD.

**Senator Kinsella:** There are specific transitional provisions in this bill to move the Canadian Centre of Management Development into this new school. My question is, if your amendment, which I will support, is adopted, do we need to have any consequential amendments in order to move the Treasury Board official language training function?

**Ms. Adam:** I would presume that the same process should be followed as other functions are transferred from one organization to the other. I would apply the same type of transition period to facilitate and ensure that public servants do get the training in that transition period and that there are no negative side effects for that particular period.

**Senator Furey:** Obviously, the goal of all parliamentarians — and I am sure civil servants — is that in an ideal Canada, bilingualism should be a minimum. I was intrigued by your comments. I can understand the elimination of non-imperative staffing for internal staff with its attendant two-year program. I am not so sure I agree, though, that it should be eliminated for external staffing. I realize that you try to offset that a little by commenting on the fact that the government intends to make

[*Français*]

Dans la version française du projet de loi C- 25, on parle de l'école de la fonction publique du Canada.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kinsella:** N’y a-t-il pas une différence importante?

**Le sénateur Beaudoin:** Quelle est-elle?

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que la «Canada School de la fonction publique du Canada» ou «l’École de la fonction publique du Canada»? Cela semble différent.

**Mme Adam:** J’ai mon opinion, mais on préfère la version française à la version anglaise.

**Le sénateur Kinsella:** C’est une question de fond. À mon avis, l’intention est exprimée dans la version française, où il est question de l’«École de la fonction publique du Canada». Ce n’est pas l’école du Canada. Je pense que c’est erroné.

Permettez-moi de passer à une autre question entourant l’École.

Commissaire, votre amendement me plaît énormément, et j’ai l’intention de l’appuyer. Il s’inscrirait probablement fort bien à la page 173 du projet de loi, sous la forme d’un nouvel alinéa *i*), pour assurer la formation linguistique, et cetera, comme vous le dites si bien.

Vous-même ou vos collègues avez-vous déterminé s’il serait ou non nécessaire, si cela était adopté, d’avoir un amendement transitoire pour que soit cédée à l’École de la fonction publique la fonction de formation linguistique qui relève à l’heure actuelle du Conseil du Trésor?

**Mme Adam:** Je crois qu’on envisage déjà de transférer d’autres fonctions de formation. D’autres écoles devront fusionner avec le Centre canadien de gestion.

**Le sénateur Kinsella:** Le projet de loi renferme des dispositions de transition spécifiques en vue de déménager le Centre canadien de gestion dans cette nouvelle école. Ma question est la suivante: advenant l’adoption de votre amendement, que j’appuie, faudra-t-il adopter aussi des modifications corrélatives pour déménager la fonction de formation linguistique assumée par le Conseil du Trésor?

**Mme Adam:** J’imagine que le même processus devrait être suivi puisque d’autres fonctions sont transférées d’une organisation à l’autre. J’appliquerais d’ailleurs la même période de transition pour faciliter les choses et faire en sorte qu’au cours de cette période, les fonctionnaires obtiennent la formation dont ils ont besoin et ne subissent aucun effet négatif.

**Le sénateur Furey:** Évidemment, l’objectif de tous les parlementaires — et des fonctionnaires aussi, j’en suis sûr —, c’est que dans un Canada idéal, le bilinguisme devrait être un minimum. J’ai été intrigué par vos commentaires. Je peux comprendre que vous vouliez supprimer «la dotation non impérative» pour ce qui est de la dotation interne, et notamment du programme de deux ans connexe. Cependant, je ne suis pas certain d’être d’accord pour dire qu’il faut l’éliminer

major investments to encourage learning of second languages in schools; but there are a host of unilingual Canadians who would be at a decided disadvantage without that program if they wanted to apply for a position in the civil service.

I think the program puts them on a more equal footing when you consider that, internally, it is all publicly funded.

**Ms. Adam:** My recommendation is not to eliminate non-imperative staffing for external training, but to have a limited time for those persons to get the training and to fund their training, because we have had problems in the past of providing the training to individuals. They should be given a time limit of two years. This is only for the bilingual positions.

**Senator Furey:** I understand that. Perhaps I misunderstood you. I thought that you were saying that, internally, this program would cease, and people would be given two years to achieve bilingualism at public expense for positions that were bilingual. I read in your comments, and I thought you heard you say, that the program would be eliminated for external staffing because it would only be natural that non-imperative staffing should be eliminated gradually. To offset that, you pointed to the fact that the government would be investing monies in school programs to assist people to become bilingual. In addition there would be public funding within the civil service.

That would put unilingual Canadians who want to get into the civil service at a decidedly disadvantage right now, economically and otherwise. There is more than the funding of these programs. There is also the time off and everything else that goes with it that would give people within the civil service a much greater advantage over those who want to come in.

**Ms. Adam:** We need to consider interventions that must be made at different levels. I am proposing that for outside staffing, non-imperative staffing could be maintained for some time, and we would provide them with the training. At the same time, the federal government and provincial governments are investing and reinvesting in second language training in schools.

Yesterday I signed certificates for high school students. It is a pilot project. They took the public service linguistic test and were successful. This is the first time that high school students, to my knowledge, have taken that test. It is in collaboration with a school board. It is not in Quebec, and it is not in Ottawa. It is not in any of the designated bilingual areas of the country. It is in Edmonton. I signed over 70 certificates for students, both immersion and FSL graduates. I think that this is the way of the future.

pour la dotation externe. Je sais pertinemment que vous essayez de compenser cela en quelque sorte lorsque vous ajoutez que le gouvernement vient d'annoncer des investissements importants visant à favoriser l'apprentissage de la langue seconde dans les écoles. Il n'en reste pas moins que bon nombre de Canadiens unilingues seraient manifestement défavorisés en l'absence d'un tel programme s'ils souhaitaient postuler un poste dans la fonction publique.

À mon avis, ce programme les place davantage sur un pied d'égalité si l'on considère que sur le plan interne, tout cela est financé à même les deniers publics.

**Mme Adam:** Je ne recommande pas de supprimer la nomination non impérative pour la dotation externe, mais simplement d'imposer un délai au cours duquel ces personnes devront obtenir la formation voulue. Cette formation devra aussi être financée convenablement car nous avons eu dans le passé des problèmes pour assurer la formation. Il devrait y avoir un délai de deux ans, et ce uniquement pour les postes bilingues.

**Le sénateur Furey:** Je comprends cela. Peut-être vous ai-je mal comprise. Je croyais que vous disiez qu'on devrait mettre fin à ce programme à l'interne et que les personnes concernées auraient deux ans pour acquérir, aux frais de l'État, les compétences linguistiques requises pour les postes bilingues. J'ai cru vous avoir entendue dire — en tout cas c'est l'interprétation que j'en ai faite —, que le programme serait éliminé pour la dotation externe car il ne serait que normal que la dotation non impérative soit supprimée graduellement. Pour contrebalancer cela, vous avez signalé le fait que le gouvernement entend investir davantage d'argent dans les programmes scolaires pour aider les citoyens à devenir bilingues. En outre, le gouvernement injecterait certains fonds au sein de la fonction publique.

Cela défavoriserait manifestement les Canadiens unilingues qui veulent entrer dans la fonction publique à l'heure actuelle, sur le plan économique et autrement. Il y a plus que le financement de ces programmes. Il y a aussi les congés et d'autres mesures d'accompagnement qui confèrent aux fonctionnaires déjà en poste un avantage énorme par rapport aux personnes qui souhaitent y entrer.

**Mme Adam:** Il nous faut envisager des interventions à différents niveaux. Je propose de conserver la dotation non impérative pour les gens de l'extérieur et de leur fournir la formation requise. Parallèlement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux investissent et réinvestissent dans la formation en langue seconde dans les écoles.

Hier, j'ai signé des certificats pour des élèves de niveau secondaire. C'est un projet pilote. Ils ont passé le test linguistique de la fonction publique avec succès. À ma connaissance, c'était la première fois que des élèves de niveau secondaire subissaient ce test. Cet exercice s'est fait en collaboration avec une commission scolaire. Ce n'est ni à Québec ni à Ottawa que cela s'est passé. Ce n'est pas non plus dans une zone désignée bilingue du pays. C'est à Edmonton. Et j'ai signé plus de 70 certificats pour des étudiants diplômés des programmes d'immersion et de FLS. À mon avis, c'est la voie de l'avenir.

Thirty years ago when the Official Languages Act was passed by Parliament, we embraced it. We put measures in place to ensure that all Canadians would have access to the public service. Now, we are in a society that is different. It is more pluralistic, diverse and international, where languages form a part. We have two official languages.

Our government is investing more again. We need to act on both so that eventually we will have a lot more high school graduates with the necessary competency that already have passed their test. It is for us to pick them up when they graduate from university.

**Senator Furey:** I agree with you whole-heartedly and I am all in favour of any program that promotes bilingualism at any level. I see that there are a group of young Canadians who have not had that advantage. I would not want to see them fall through the cracks. By fall through the cracks, I mean not have the same opportunity to come into the public service that public servants already have. I think that program helps towards that. There is no question about it.

**Ms. Adam:** If we invest more, parliamentarians are in a very good position to promote this question in their different communities across Canada. If someone wants a career in public service, then he or she should invest in language training at a younger age. It is much easier than doing it when you are 40 years old. We know that.

It is for us to do that. Prevention is a much better than cure.

**Senator Ringuette:** I am pleased to hear of your experience because I do believe language skills are like math skills or science skills. It is a competency. Throughout my experience in the federal arena, I have never heard of non-imperative staffing where 20 per cent of the new jobs that require bilingualism are excused.

I have been arguing for 10 years to remove geographic restrictions from employment. Here the bureaucracy has created an excuse based on language. We are talking about restricting the access of Canadians because of language. It is a joke.

The accessibility to public employment with the federal government for Canadians from Gander to Kelowna, B.C., is not available. With regard to linguistic capability within the system, the bureaucracy has created an excuse. You can understand my frustration as a francophone from rural Eastern Canada. It is like playing double jeopardy for me.

I would welcome your comments on these excuses given relating to non-imperative staffing and it being too costly and too burdensome to open up access to the system to all Canadians.

Il y a 30 ans, lorsque le Parlement a adopté la Loi sur les langues officielles, nous y avons adhéré avec enthousiasme. Nous avons instauré des mesures visant à faire en sorte que tous les Canadiens aient accès à la fonction publique. À l'heure actuelle, nous vivons dans une société différente, pluraliste, diversifiée et internationale, dont les langues constituent une composante. Nous avons deux langues officielles.

Notre gouvernement investit davantage encore une fois. Nous devons agir sur les deux fronts pour qu'un jour, il y ait beaucoup plus d'étudiants de niveau secondaire ayant acquis les compétences nécessaires qui ont déjà passé leur test. Ce sera à nous d'aller les chercher lorsqu'ils sortiront de l'université.

**Le sénateur Furey:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, et j'appuie sans réserve tout programme qui fait la promotion du bilinguisme à quelque niveau que ce soit. Je constate toutefois qu'il existe un groupe de jeunes Canadiens qui n'ont pas eu cet avantage, et je ne voudrais pas qu'ils ratent le coche. Par là j'entends, qui n'auraient pas les mêmes avantages que les fonctionnaires s'ils veulent entrer dans la fonction publique. Je pense que ce programme est un outil qui les aide à atteindre cet objectif. Cela ne fait aucun doute.

**Mme Adam:** Si nous investissons davantage, les parlementaires sont dans une très bonne position pour promouvoir cette question dans leurs différentes communautés partout au Canada. Quelqu'un qui veut faire carrière dans la fonction publique devrait investir dans la formation linguistique dès son jeune âge. C'est beaucoup plus facile à faire que lorsqu'on a 40 ans. C'est prouvé.

C'est à nous d'agir. La prévention vaut mieux que la guérison.

**Le sénateur Ringuette:** Je suis ravie de prendre connaissance de votre expérience car j'estime que les compétences linguistiques s'apparentent aux compétences mathématiques ou scientifiques. La maîtrise d'une langue est une compétence qui s'acquiert. Depuis que j'évolue sur la scène fédérale, je n'ai jamais entendu parler de la dotation non impérative qui permet à 20 p. 100 des nouveaux emplois exigeant la bilinguisme d'être exemptés.

Depuis 10 ans, je réclame que l'on supprime les restrictions géographiques en matière d'emploi. Or, en l'occurrence, la bureaucratie a inventé une exemption fondée sur la langue. Autrement dit, on restreint l'accès des Canadiens en raison de la langue. C'est une plaisanterie.

L'accessibilité à l'emploi au gouvernement fédéral pour les Canadiens de Gander à Kelowna, en Colombie-Britannique, n'existe pas. En ce qui concerne la capacité linguistique au sein du système, la bureaucratie s'est forgé une excuse. Vous pouvez certainement comprendre ma frustration en tant que francophone d'une région rurale de l'est du Canada. C'est un double coup dur pour moi.

J'aimerais entendre ce que vous avez à dire au sujet des excuses entourant la dotation non impérative et le fait qu'on se plaint qu'il est trop coûteux ou trop compliqué d'élargir l'accès au système à tous les Canadiens.

[Translation]

**Ms. Adam:** Non-imperative staffing has been an order since 1982. This exclusion order is not a vested right. It should be an exception to the merit principle. We are seeking the recognition of the merit principle in the public service; in other words, the position should be staffed by the person who is best qualified to do the job. The exclusion order makes it possible for a person to hold a position without fulfilling all of the requirements.

**The Chairman:** Staffing is done on the condition that the employee learn the language. The Commissioner is suggesting that this be made more explicit.

**Ms. Adam:** I am saying that in some cases it should be eliminated. You are aware of the problems we have had with bilingualism over the last 30 years. Our deputy ministers and our senior civil servants are constantly trying to extend the timeframe. That is what happened in the past and the deadlines were always extended.

**Senator Bolduc:** Like they did with tobacco!

[English]

**The Chairman:** I might argue that the flexibility that is provided for non-imperative staffing permits people in various parts of the country who may not be linguistically qualified for a job to enter the service on the condition that they learn the language.

**Senator Ringuette:** The practical aspect is that for 97 per cent of new competitions, the system has a geographic restriction of 50 kilometres based on postal code. Therefore, if your postal code is not within that geographic limit, the system, never mind the bureaucracy, automatically rejects your application. However, the system does not automatically reject, because of this non-imperative system, your application for a bilingual job if you are unilingual French or unilingual English, and that is an additional disparity.

**Senator Kinsella:** As a clarification for the record, in case I heard incorrectly, you were explaining, in response to Senator Furey's question, a special program that you had, and you said it was not in a bilingual designated district. Did I understand you to say Moncton was one of the sites?

**Ms. Adam:** No, I was referring to a new initiative between a school board and our office and the Public Service Commission where high school graduates took the public service linguistic test and were successful. My office gave the certificate to recognize that they have achieved that. This is a new initiative in Edmonton.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have a question about the three recommendations that you have made. Am I wrong in thinking that if they are federal institutions they are covered by the act? In

[Français]

**Mme Adam:** C'est un décret d'exclusion depuis 1982 qui rend possible la dotation non impérative, ce n'est pas un droit acquis. Cela devrait être une mesure d'exception au principe du mérite. Ce principe du mérite dans la fonction publique est ce qu'on recherche, à savoir la personne qui a toutes les compétences pour son poste. Le décret d'exclusion rend possible le fait qu'une personne détienne un poste où elle n'a pas toutes les compétences.

**Le président:** La dotation est faite à condition que le titulaire apprenne la langue. La commissaire suggère que l'on devrait être plus précis sur la question.

**Mme Adam:** Je dis que dans certains cas, on devrait l'éliminer. Vous connaissez les problèmes que nous avons eus depuis 30 ans avec le bilinguisme. Nos sous-ministres et nos cadres supérieurs veulent toujours prolonger les délais. C'est ce qui arrivait et on les prolongeait toujours.

**Le sénateur Bolduc:** C'est comme le tabac!

[Traduction]

**Le président:** Je pourrais faire valoir que la souplesse que confère la dotation non impérative permet à des gens de diverses régions du pays qui n'auraient peut-être pas les compétences linguistiques requises pour occuper un emploi d'entrer dans la fonction publique, à condition qu'ils apprennent la langue.

**Le sénateur Ringuette:** En pratique, pour 97 p. 100 des nouveaux concours, le système comporte une restriction géographique de 50 km fondée sur le code postal. Par conséquent, si votre code postal ne tombe pas dans ce rayon géographique, le système, et je ne parle même pas de la bureaucratie, rejette automatiquement votre demande d'emploi. Cependant, en raison de l'existence de la dotation non impérative, le système ne rejette pas automatiquement votre candidature pour un poste bilingue si vous êtes unilingue francophone ou unilingue anglophone, et c'est là une disparité supplémentaire.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais obtenir une précision aux fins du compte rendu, au cas où j'aurais mal compris vos explications. En réponse à la question du sénateur Furey, vous avez mentionné un programme spécial qui ne s'inscrit pas un district désigné bilingue. Avez-vous dit que Moncton était l'un des endroits en question?

**Mme Adam:** Non, je faisais référence à une nouvelle initiative menée en collaboration avec une commission scolaire, notre bureau et la Commission de la fonction publique qui a permis à des diplômés de niveau secondaire de subir le test linguistique de la fonction publique. Ils s'en sont tirés brillamment. Mon bureau leur a remis des certificats pour souligner leur succès. Il s'agit d'une nouvelle initiative à Edmonton.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'aimerais poser une question au sujet des trois recommandations que vous nous faites. Suis-je dans une mauvaise voie en pensant que si ce sont des institutions fédérales,

that case, there would be no need to amend the bill as you have suggested. Could you give that some thought and send me a written answer before September 16th?

**Ms. Adam:** We can answer you in writing, and I suppose we should address our response to the chairman for the benefit of the committee?

[English]

**The Chairman:** Back in the early 1980s, Senator Gauthier and I were co-chairs of the Joint Committee on Official Languages.

[Translation]

He might remember a letter that was sent to us by Prime Minister Trudeau in which he rejected most of our committee's recommendations, stating that it was not necessary because all of that was already in the Constitution. It was most interesting.

[English]

Senator Comeau used to be a chairman of that joint committee for a while as well, as well as Senator Ringuette. This is a little reprise of the old Joint Committee on Official Languages.

Thank you very much, Madam Commissioner, and your colleagues.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, September 3, 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:** Honourable senators, we have a quorum.

Our first witness is Professor Ratushny, who, among other things, is a consultant to the Human Rights Commission. He is well known for his work in that field. He is a professor of law at University of Ottawa and a former director of the Human Rights Research and Education Centre. His areas of expertise, as you will see from the notes provided, include constitutional, administrative, human rights, immigration, transportation, competition, labour and sports law. I would invite you not to

elles sont soumises à la loi? Dans ce cas, on n'a pas besoin d'amender le projet de loi avec vos recommandations? Pouvez-vous étudier cette question et me répondre par écrit avant le 16 septembre?

**Mme Adam:** On peut vous répondre par écrit et j'imagine que je vais transmettre la réponse au président pour l'ensemble des comités?

[Traduction]

**Le président:** Au début des années 80, le sénateur Gauthier et moi-même étions coprésidents du Comité mixte sur les langues officielles.

[Français]

Il se rappellera une lettre adressée à nous par le premier ministre Trudeau dans laquelle il a rejeté la plupart des recommandations de notre comité invoquant comme raison que tout cela était déjà dans la Constitution et que ce n'était pas nécessaire. C'est très intéressant.

[Traduction]

Le sénateur Comeau a été président de ce comité mixte pendant un certain temps également, de même que le sénateur Ringuette. Le présent exercice est un peu comme une reprise de l'ancien Comité mixte sur les langues officielles.

Madame la commissaire, je vous remercie beaucoup, ainsi que vos collègues.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003

Le Comité permanent sénatorial 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:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum.

Notre premier témoin est le professeur Ed Ratushny qui, entre autres, est consultant à la Commission canadienne des droits de la personne. Il est connu dans son travail dans ce domaine. Il est professeur de droit à l'Université d'Ottawa et ancien directeur du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne. Ses domaines d'expertise, comme vous le verrez dans les documents que l'on vous a fournis, comprennent le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit relatif aux droits de

question him on the whole range of matters on which he is expert but rather to confine yourselves to the reasons he is here.

If you have been paying close attention to your briefing notes, as I trust you all have, you will see that Mary Gusella, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, wrote to me last June expressing some concerns with the redress procedures in this bill because she and the commission believe that some provisions of the bill will unduly impair the ability of the Canadian Human Rights Commission to carry out its statutory mandate.

The commission, she says, engaged Professor Ratushny to conduct an independent legal analysis of the impact of the bill on the operations of the commission. Professor Ratushny's opinion, she says, confirms the concerns previously raised by the commission and proposes some simple changes to the legislation that could address them. She encloses a copy of Professor Ratushny's opinion.

All of this has been sent to you. I am pleased that Professor Ratushny has made himself available to us this afternoon to discuss these matters.

Without further ado, welcome, Professor Ratushny. Please proceed.

**Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Canadian Human Rights Commission:** I was asked to speak for five or ten minutes and then to be available for any discussion you might wish to have about these issues. I will address one very small but extremely important facet of this legislation, that is, the impact of this legislation on the role of the Canadian Human Rights Commission.

In the opinion that you have been given, I start out by suggesting that there are very many good features of this legislation. The idea of having all disputes dealt with at one hearing at the outset, including human rights issues, is a good one. It is good because it helps people to think about human rights in the workplace, makes it part of the way people are treated in the workplace. It has an educational function for adjudicators and for those affected by it.

That general approach is a good one. The difficulty is that there is an overarching role for the Human Rights Commission in dealing with human rights in Canada — education, enforcement of non-discrimination provisions, et cetera. That role is buried by this legislation. I should like to highlight what I see as the problem. The proposed solution in legislation appears to be inadequate. I will suggest a very slight amendment that I think would address the problem.

The legislation recognizes the overarching responsibility of the Canadian Human Rights Commission and makes a provision for the commission to intervene in specific cases, presumably to introduce their role in that way. If there is a grievance by an

la personne, à l'immigration, aux transports, à la concurrence, au travail et aux sports. Je vous invite à ne pas le questionner sur toute la panoplie de domaines dont il est spécialiste, mais plutôt de vous concentrer sur les raisons de sa présence ici.

Si vous avez lu attentivement vos notes d'information, ce dont je ne doute pas, vous avez vu que Mary Gusella, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, m'a écrit en juin dernier pour exprimer ses préoccupations vis-à-vis des procédures de redressement prévues par le projet de loi, parce que la Commission et elle-même pensent que certaines dispositions relatives aux procédures de redressement entraveront indûment la capacité de l'organisme d'exécuter le mandat qui lui est imparti par la loi.

La Commission a demandé au professeur Ratushny d'effectuer une analyse juridique indépendante des effets que le projet de loi risquait d'avoir sur son bon fonctionnement. Dans son exposé, dit-elle, le professeur Ratushny confirme les préoccupations soulevées antérieurement par la Commission et propose, comme solution, d'apporter quelques changements simples au texte législatif. Elle joint une copie de cette opinion.

Tout cela vous a été envoyé. Je suis heureux que le professeur Ratushny se soit libéré cet après-midi pour traiter de ces questions avec nous.

Sans plus attendre, monsieur Ratushny, bienvenue parmi nous. Vous pouvez commencer.

**M. Ed Ratushny, professeur de droit et, consultant à la Commission canadienne des droits de la personne:** On m'a demandé de parler pendant cinq ou dix minutes pour pouvoir ensuite participer à une discussion si vous le souhaitiez sur ces questions. Je vais traiter d'une petite mais importante facette du projet de loi, c'est-à-dire l'incidence de celle-ci sur le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne.

Dans l'analyse que l'on vous a fournie, je commence par proposer qu'il existe de nombreux éléments positifs de ce projet de loi. L'idée de résoudre tous les différends en une audience au début, notamment les questions relatives aux droits de la personne, est très bonne. C'est une bonne idée parce qu'elle aide les gens à prendre conscience des droits de la personne dans leur milieu de travail, et à les intégrer dans celui-ci. Elle a une fonction éducative pour l'arbitre et pour les personnes touchées par elle.

L'approche générale est bonne. La difficulté, c'est que la Commission canadienne des droits de la personne a le rôle dominant de traiter des questions relatives aux droits de la personne au Canada — éducation, mise en application de dispositions non discriminatoires, etc. Ce rôle est enterré par ce projet de loi. Je voudrais mettre en lumière ce qui me semble être le problème. La solution proposée dans le projet de loi semble être inadéquate. Je suggérerais un tout petit amendement qui, selon moi, réglerait le problème.

La loi reconnaît la responsabilité dominante de la Commission canadienne des droits de la personne et prévoit une disposition pour que la Commission intervienne dans des cas précis, vraisemblablement pour présenter son rôle en la matière. Si un

employee that includes a human rights issue, the legislation provides that the Human Rights Commission can come in as an intervenor to raise those broader human rights concerns.

There are a number of problems with that approach. First, the grievance situation is essentially contractual. It is a labour issue involving two parties, the employer and the employee. Human rights legislation has a much broader dimension to it. It has been considered by our courts to be fundamental, almost constitutional, in nature. The Supreme Court has said that in many cases. If there is a conflict between human rights legislation and any other legislation, the human rights legislation shall prevail. As a result, this kind of forum is not really appropriate for those broader issues to be raised.

Second, the legislation allows a grievor, after a grievance has occurred, to go to the Human Rights Commission with his or her complaint if the grievor is not satisfied with the way the human rights aspect was addressed. This places the commission in a very awkward position. If the commission has come in as an intervenor, as a party in effect, they are arguing the case before the arbitration. Afterward, the grievor comes to the commission and asks the commission to adjudicate on the human rights issue. There is a conflict in those two roles. I can see all kinds of litigation arising out of this in the Federal Court of Canada because of the failure to recognize that possible perception of bias in terms of the role of the commission.

The brief outlines in more detail the importance of the Human Rights Commission in this role. Parliament — you people — gave the Human Rights Commission a broad responsibility to administer this important legislation, which is quasi-constitutional. The commissioners have the same tenure of office as superior court judges. The standard for removal is an address to both Houses of Parliament. Hence, it is embodied in this legislation that this is a special role, a very important role, and one that should not lightly be interfered with.

There is an important report by the La Forest committee on human rights legislation. They did a very comprehensive survey of human rights commissions in Canada, particularly the federal one, and made a number of recommendations. At page 4 of my opinion, I list a number of the specific objectives that the La Forest committee said should be included in human rights legislation — a claims process that is expeditious, a rule-making function, policy information. Those are some of the broader values that human rights commissions bring to the table when dealing with human rights matters.

These, I think, are ones that could be incorporated in this legislation. My proposal is that, rather than trying to introduce the commission into these arbitrations as a party, as an intervenor, just give them notice and allow them to identify any cases where there are exceptional circumstances that warrant a broader human rights look at the particular case.

grief déposé par un employé comprend une question relative aux droits de la personne, la loi prévoit que la Commission des droits de la personne peut intervenir pour faire valoir ces inquiétudes plus importantes relatives aux droits de la personne.

Plusieurs problèmes se posent avec cette approche. D'abord, dans le cas des griefs, il s'agit essentiellement d'une question de contrat. C'est un différend entre deux parties, l'employeur et l'employé. La législation sur les droits de la personne comporte une dimension beaucoup plus large. Selon nos tribunaux, elle a une valeur fondamentale, presque constitutionnelle. La Cour suprême l'a dit dans beaucoup d'affaires. S'il existe un conflit entre la législation sur les droits de la personne et toute autre loi, celle sur les droits de la personne doit avoir préséance. Par conséquent, ce n'est pas la bonne tribune pour soulever ces questions plus vastes.

Ensuite, la loi permet au plaignant, une fois qu'un grief a été déposé, de se tourner vers la Commission des droits de la personne avec sa plainte s'il n'est pas satisfait de la façon dont les questions relatives aux droits de la personne ont été traitées. Cela met la commission dans une situation très inconfortable. Si la commission est intervenue, en tant que partie, elle défend sa cause avant l'arbitrage. Ensuite, le plaignant demande à la commission de se prononcer sur les questions relatives aux droits de la personne. Il existe un conflit entre ces deux rôles. Je prévois de nombreuses contestations judiciaires auprès des tribunaux fédéraux du Canada parce qu'on ne reconnaît pas cette partialité possible dans le rôle de la commission.

Le mémoire expose de façon plus détaillée l'importance de la Commission des droits de la personne dans ce rôle. Le Parlement — c'est-à-dire vous — a donné à la Commission des droits de la personne la grande responsabilité d'administrer cette loi importante, qui est presque constitutionnelle. Les commissaires ont le même mandat que les juges des tribunaux supérieurs. La norme pour leur destitution est une demande aux deux chambres du Parlement. Par conséquent, la législation indique qu'il s'agit d'un rôle spécial, très important, auquel on ne devrait pas toucher.

Le Comité La Forest sur la législation des droits de la personne a produit un rapport important. Ce comité a fait une étude exhaustive des commissions des droits de la personne au Canada, surtout la commission fédérale, et a formulé plusieurs recommandations. À la page 4 de mon analyse, j'énumère certains des objectifs précis qui, selon le Comité La Forest, doivent faire partie de la législation sur les droits de la personne — un processus de règlement des plaintes rapide, un pouvoir d'établir des règles, l'information en matière de politique. Ce sont les valeurs dominantes que font valoir les commissions des droits de la personne lorsqu'elles traitent des questions relatives aux droits de la personne.

Ce sont, je pense, des valeurs qui doivent être intégrées à cette loi. Ce que je propose, c'est qu'au lieu d'essayer de faire intervenir la commission dans ces arbitrages en tant que partie, c'est tout simplement de la prévenir et de lui permettre de mettre en évidence les cas où les circonstances exceptionnelles justifient un examen approfondi des questions relatives aux droits de la personne.

At page 5 of my brief, at the bottom in the English version, section 210 currently says that when an individual grievance has been referred to adjudication and a party raises an issue involving an interpretation or application of the Canadian Human Rights Act that party must give notice to the Canadian Human Rights Commission. That is good. Notice is given to the commission of all of these cases involving a human rights aspect. Subsection (2) says that the commission can intervene, can become a party. I would recommend that this section be amended so that the ability to intervene be eliminated, and in its place there be an opportunity, a right of the commission, to remove exceptional cases from this process and to deal with them as human rights cases.

The exceptional circumstances mean that this would only occur where there are some of these broader factors implicated, namely, where there is a rule-making aspect to it, where there should be a broad rule that applies to many cases, not just this one, where there are policy considerations or where the result in this case can affect the rights of many other people who might have these problems. In those exceptional circumstances, that is, where it is not just a grievance between the employer and the employee, the Human Rights Commission should take that case and deal with it as a human rights case — and deal with it in all of its manifestations.

As I said earlier, the current legislation still allows a griever to go to the commission after the arbitration. The problem is that that will be on an ad hoc basis and usually the griever will be unhappy with the result. It will not be a principled approach that will select those cases that truly are exceptional and truly warrant this special consideration.

I suggest there could be an expedited process for the commission to make its decision, say, within 30 days, as to whether it will take a case or not. In the vast majority of these cases, the commission would not have the resources to deal with all of them. They are quite comfortable having the labour arbitration process deal with them.

To summarize the important aspects of my presentation, first, the very special role of human rights commissions, the responsibility given to them by Parliament under their legislation, the attempt by this legislation to provide an avenue for them to be involved but the choice of intervenor being very inappropriate. Instead, the same notification should be given to them, but rather than intervening in the labour arbitration they should be able to remove transcendent cases and deal with them as human rights cases.

**Senator Kinsella:** I am pleased that Professor Ratushny has raised this issue with us because it is troubling. Part of the trouble in my mind is not only with this bill but also with the experience under the Canadian Human Rights Act and the two quite different functions that are played by the Human Rights

Au bas de la page 5 de mon mémoire, la version anglaise, l'article 210 stipule actuellement que lorsqu'un grief individuel est renvoyé à l'arbitrage et qu'une des parties soulève une question liée à l'interprétation ou à l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, cette partie doit donner avis à la Commission canadienne des droits de la personne. C'est bien. Il faut prévenir la commission de ces cas qui touchent aux droits de la personne. Le paragraphe (2) prévoit que la commission peut intervenir et devenir une partie. Je recommande que l'on amende cet article pour éliminer la capacité d'intervention de la commission et créer plutôt une possibilité, un droit de la commission, de retirer les cas exceptionnels de ce processus et de les traiter en tant qu'affaires concernant les droits de la personne.

Ces circonstances exceptionnelles signifient que cela ne se produirait que lorsque des facteurs importants entrent en jeu, c'est-à-dire lorsqu'il y a la question d'établissement des règles, lorsqu'il devrait y avoir une règle générale qui s'applique à beaucoup de cas, pas seulement à celui-ci, lorsqu'il existe des considérations politiques ou lorsque le résultat de cette affaire peut nuire aux droits de beaucoup d'autres personnes qui seraient confrontées aux mêmes problèmes. Dans ces circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire quand il ne s'agit pas simplement d'un grief entre un employeur et un employé, la Commission des droits de la personne devrait se saisir de l'affaire et la traiter en tant qu'affaire relative aux droits de la personne — et traiter de tous ses aspects.

Comme je l'ai dit plus tôt, la loi actuelle permet quand même au plaignant de se tourner vers la Commission après l'arbitrage. Le problème, c'est que cela se fera de façon ponctuelle et généralement, le plaignant ne sera pas satisfait du résultat. Il ne s'agira pas d'une approche fondée sur des principes précis qui permettra de sélectionner les cas réellement exceptionnels qui méritent vraiment cette considération particulière.

Je propose un processus expéditif pour que la commission décide, en 30 jours, par exemple, si elle souhaite entendre l'affaire ou non. Dans la grande majorité de ces cas, la commission n'aurait pas les ressources nécessaires pour les entendre toutes. La commission ne voit aucun problème à ce que les arbitres tranchent.

Pour résumer les aspects importants de mon exposé, d'abord, il y a le rôle très spécial de la Commission canadienne des droits de la personne, la responsabilité que le Parlement lui a donnée en vertu de la législation, la tentative, par le biais du projet de loi, de lui fournir la possibilité de participer au processus, bien que le choix du mode d'intervention soit tout à fait inapproprié. Il faudrait notifier la commission de la même façon, mais au lieu de la faire intervenir dans l'arbitrage, elle devrait pouvoir sélectionner les affaires particulières et les traiter en tant qu'affaires concernant les droits de la personne.

**Le sénateur Kinsella:** Je suis heureux que le professeur Ratushny ait soulevé cette question avec nous, parce qu'elle est inquiétante. Dans mon esprit, une partie du problème n'a pas trait seulement à ce projet de loi, mais aussi à l'expérience acquise avec la Loi canadienne sur les droits de la personne et les deux rôles

Commission on the one hand and the tribunal on the other. Unlike the situation with many of the provincial human rights acts, there is a much closer and more fluid relationship between the commission and the boards of inquiry.

If the whole section were simply left out and the allegations of discrimination on the prohibited grounds contained in the Human Rights Act were such that public servants would go, as they have been presently going, to the Human Rights Commission, do you think that would be much better than this system? Why change it? Let me put it this way: What, in your view, do you think is broken that is being fixed by this?

**Mr. Ratushny:** I think that there is a value in having all aspects of a grievance dealt with at the same time — in other words, a discipline issue and some other things intermingled with a human rights allegation of, say, racial discrimination or something like that. If you can deal with all those in one-stop shopping, it is more efficient. As I suggested early in the brief, it also has a value for the workplace, where the workplace becomes conscious of human rights issues. It becomes part of educating the adjudicators, the arbitrators and the employees. There is that educational aspect.

In most cases, the ordinary practice of the Human Rights Commission presently would be to encourage complainants to see if it can be resolved in the grievance process, if it can be.

You raise a good point, which deals more with human rights legislation than with this legislation. However, there are problems with the Human Rights Commission being flooded with so many complaints. La Forest, for example, recommends that some of these should go directly to the tribunal and the commission not have to be an extra step in the way. I understand from the new chairperson of the commission that there will be more done along those lines as an operational procedural approach rather than a fundamental legislative change.

To answer more succinctly, I believe there is a value in resolving human rights issues through the arbitration process, except for those transcendent cases.

**Senator Kinsella:** Under the Canadian Human Rights Act, when a case of discrimination that the commission believes to have merit and has been unable to effect a settlement goes to a tribunal, the commission currently has standing before the tribunal, is that not correct?

**Mr. Ratushny:** That is right.

**Senator Kinsella:** In your mind, will the standing that is envisaged by Bill C-25 to give the Human Rights Commission standing for the new staff tribunal be equal to the standing that the commission has before the Human Rights Tribunal?

**Mr. Ratushny:** It will not be. There is a fundamental distinction between the two situations. In the ordinary human rights cases, as you point out, it goes from the commission to the tribunal, and

très distincts que jouent la Commission canadienne des droits de la personne d'une part et le tribunal d'autre part. Contrairement à la situation dans de nombreuses provinces, la relation entre la Commission canadienne des droits de la personne et les commissions d'enquête est beaucoup plus étroite et fluide.

Si l'on retirait toute cette partie et si, pour les allégations de discrimination fondée sur les motifs de distinction illicite décrits dans la Loi sur les droits de la personne, les fonctionnaires, comme c'est le cas actuellement, sollicitaient la Commission canadienne des droits de la personne, pensez-vous que ce serait un meilleur système que celui-ci? Pourquoi le modifier? En d'autres mots: selon vous, qu'est-ce qui ne fonctionne pas et que permet de régler ce changement?

**M. Ratushny:** Je pense que c'est une bonne chose de pouvoir aborder tous les aspects d'un grief au même moment — en d'autres mots, une question de discipline ou autre, mêlée à une allégation de discrimination raciale, par exemple. Si l'on peut régler toutes ces questions simultanément, c'est plus efficace. Comme je l'ai dit plus tôt dans mon exposé, c'est aussi important pour le milieu de travail, pour que l'on prenne plus conscience des questions relatives aux droits de la personne. C'est une façon d'éduquer les arbitres et les employés. Il y a un aspect éducatif à cette méthode.

Dans la plupart des cas, la Commission canadienne des droits de la personne encourage généralement les plaignants à voir si les plaintes ne peuvent être résolues par le biais de la procédure de règlement des griefs, si c'est possible.

Vous avez soulevé quelque chose d'intéressant, qui concerne la législation sur les droits de la personne plutôt que ce projet de loi. Cependant, la Commission canadienne des droits de la personne est inondée de plaintes. La Forest, par exemple, recommande que certaines de ces plaintes soient examinées directement par le tribunal et que la Commission ne soit pas une étape préalable et superflue. J'ai cru comprendre, selon les propos de la nouvelle présidente de la commission, que l'accent sera mis plutôt sur une meilleure approche opérationnelle et procédurale que sur un changement législatif fondamental.

Pour être plus succinct, je crois que résoudre les questions relatives aux droits de la personne par le biais de la procédure d'arbitrage est une bonne chose, sauf pour les cas d'exception.

**Le sénateur Kinsella:** En vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, lorsque la commission décide qu'une affaire de discrimination est fondée et qu'elle n'a pas pu arriver à une entente et que cette affaire est renvoyée au tribunal, la commission, actuellement, a le droit de comparaître devant le tribunal, n'est-ce pas?

**M. Ratushny:** C'est exact.

**Le sénateur Kinsella:** Selon vous, le droit de comparaître devant le nouveau tribunal, accordé à la Commission des droits de la personne dans C-25, sera-t-il le même que celui dont jouit la commission auprès du Tribunal des droits de la personne?

**M. Ratushny:** Non. Il y a une distinction fondamentale entre les deux situations. Dans les causes ordinaires de droits de la personne, comme vous l'avez signalé, l'affaire va de la

the tribunal is the final stage of that process, apart from judicial review in the Federal Court. Here, under this legislation, the commission becomes an intervenor at an earlier stage and then the matter can still come back to the commission. That is what creates the problem of perceived bias.

Of course, the courts have struggled with the preceding legislation. There were cases where the courts have said that the role of the commission in terms of actually dealing with cases and then referring them to the tribunal and picking the tribunal members, and so on, created a bias. With your experience, you know those cases. That is the kind of problem I would envision arising here.

**Senator Furey:** Professor Ratushny, can you envision a situation where an employee appeals to the tribunal — his matter has a human rights flavour to it — but during the course of his appeal, before a final determination, also complains to the Human Rights Commission? If so, what would happen in that circumstance?

**Mr. Ratushny:** I am not familiar with all of the details of the legislation, but my understanding is that the ability to go to the Human Rights Commission is after the appeal here has been completed. I do not think there is a right to go during the course of an actual determination.

**Senator Furey:** Okay. In answer to a previous question, you indicated that in the past the tribunal was the final resource before going to the Federal Court. What will happen now? How big a problem will it be if you go to the tribunal with a human rights type issue? Will the courts send you back and say, “Look, you have not really been to the Human Rights Commission yet, you have only been to the tribunal”? Will this create a problem?

**Mr. Ratushny:** I can see all kinds of problems like that in terms of sorting out where the traffic goes here. I can see litigation. I can see this process being bogged down with those kinds of concerns and challenges. Therefore, I think you raise a valid concern. Allowing the commission to pre-select the cases is an easy solution to that.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I am not a specialist in this field, as you are. As I understand it, an ordinary official who does not know all the statutes must first of all exercise his right to appeal to the Public Service Tribunal before going to the commission. The Human Rights Act says clearly that all avenues have to be exhausted before a complaint can be taken to the commission. Is this correct?

[English]

**Mr. Ratushny:** Yes. There is a little twist on it, though. Because of Federal Court interpretations, they have said that the commission has to actually send them to the tribunal. In other words, they have to file their complaint with the commission, and

commission au tribunal, et le tribunal représente la dernière étape de la procédure, révision judiciaire à la Cour fédérale mise à part. Ici, en vertu du projet de loi, la commission intervient plus tôt dans le processus et l'affaire peut toujours lui revenir. C'est ce qui crée le problème de l'apparence de partialité.

Bien sûr, les tribunaux ont eu du fil à retordre avec la loi précédente. Dans certaines affaires, les tribunaux ont décidé que le rôle de la commission, c'est-à-dire d'entendre les causes, de les renvoyer ensuite au tribunal et d'en choisir les membres, créait une partialité. Avec l'expérience que vous avez, vous connaissez ces causes. C'est le genre de problèmes que je prévois, ici.

**Le sénateur Furey:** Monsieur Ratushny, pensez-vous qu'il pourrait arriver qu'un employé interjette appel auprès du tribunal — son affaire ayant trait aux droits de la personne — mais que pendant la procédure d'appel, avant la décision finale du tribunal, cet employé porte aussi plainte auprès de la Commission des droits de la personne? Si c'est possible, que se passera-t-il?

**M. Ratushny:** Je ne connais pas tous les détails du projet de loi, mais j'ai cru comprendre qu'on ne peut se rendre à la Commission des droits de la personne qu'une fois la procédure d'appel terminée. Je ne pense pas qu'on puisse le faire avant que la décision ne soit rendue.

**Le sénateur Furey:** Très bien. En répondant à une dernière question antérieure, vous avez dit qu'auparavant le tribunal représentait le dernier recours avant la Cour fédérale. Que se passera-t-il dorénavant? Qu'arrive-t-il si vous allez au tribunal avec une question relative aux droits de la personne? Les tribunaux vont-ils vous renvoyer chez vous en vous disant, «écoutez, vous n'êtes pas encore allé à la Commission des droits de la personne, vous n'êtes allé qu'au tribunal»? Cela va-t-il créer un problème?

**M. Ratushny:** Je prévois toutes sortes de problèmes de ce genre en matière de procédure. Je prévois des contestations judiciaires. Je prévois que cette procédure sera encombrée par ce genre de préoccupations et de contestations. Cependant, je pense que vous soulevez une préoccupation valable. Une solution facile à ce problème, c'est de permettre à la commission de choisir les affaires au préalable.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Je suis un profane dans ce domaine; je ne suis pas un spécialiste comme vous. Un fonctionnaire ordinaire qui ne connaît pas toutes les lois, doit, d'après ce que j'ai compris, exercer d'abord son droit de recourir au tribunal de la fonction publique avant d'aller à la commission? La Loi sur les droits de la personne dit très bien qu'on doit épuiser toutes les avenues avant d'avoir recours à eux. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Ratushny:** Oui. Il y a un petit détail, cependant. La Cour fédérale, dans ses interprétations, a dit que la commission devait les envoyer au tribunal. En d'autres mots, ils doivent déposer leur plainte auprès de la commission et celle-ci doit ensuite décider si

the commission then has to make a decision that you go back and exhaust your existing other possible remedies before coming to the commission. That is another thing that would be eliminated by the proposal that I have made.

[Translation]

**Senator Gauthier:** An official who has taken an oath of office and who has obligations towards his employer determines that he is being treated improperly. He wants to file a complaint with the commission. This is something he cannot do before going to the Public Service Tribunal. Is that correct?

[English]

**Mr. Ratushny:** Yes, that is exactly what would occur. The person would go to the tribunal in every case and the proposal is that that would continue. It would only be cases where it involves a human rights issue first and, second, an exceptional human rights issue.

[Translation]

I am told that members of the tribunal would not necessarily have the training or knowledge needed to rule on a human rights case. If the statute does not oblige members of the tribunal to have specialized training in human rights, they would not be qualified to rule on a human rights case.

[English]

Am I correct in my interpreting that there is nothing in the act that says these members of the tribunal must have a certain training, development or experience in the fields of human rights?

**Mr. Ratushny:** You are absolutely right, and I believe that is an extremely important point. I actually identified the specific requirements in my brief as to the training required for a member of the tribunal, as opposed to the training required for a member of the Human Rights Commission.

The training for a member of the tribunal is simply to be familiar with labour arbitration, that sort of thing. However, a member of the commission, in addition to that, is required to have knowledge, experience and sensitivity toward human rights issues.

Therefore, the problem you raise, senator, is very important. These arbitrators will be dealing with this human rights legislation, some of which is quite complex, a lot of court cases involving this legislation, and they are not required to have expertise in that area. I believe what the drafters of the legislation thought was this: "We will let the commission intervene, and when they intervene they can educate these arbitrators as we go along."

That is an inefficient way of doing that. The ideal would be for the Human Rights Commission to put together programs of education for adjudicators, helping them to learn about human rights matters and what they should be doing, et cetera. However,

vous repartez et épuisez les autres recours possibles avant de revenir devant la commission. C'est une autre chose qui serait éliminée par ma proposition.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Le fonctionnaire qui a prêté un serment d'office et a des obligations envers son employeur constate qu'il est maltraité. Il veut se plaindre à la Commission. Il ne peut donc pas y aller avant d'aller au tribunal de la fonction publique. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Ratushny:** Oui, c'est exactement ce qui se produirait. La personne irait au tribunal dans tous les cas et l'on propose que cela continue. Ce ne serait que dans les affaires qui concernent des questions relatives aux droits de la personne d'abord et ensuite, une question exceptionnelle de droits de la personne.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** On me dit que les membres du tribunal n'auraient pas la formation nécessaire ni les connaissances voulues pour juger une cause des droits de la personne. S'il n'est pas prévu dans la loi que les membres de ce tribunal aient une formation spécialisée dans le domaine, ils sont absolument en dehors de l'affaire.

[Traduction]

**Le sénateur Gauthier:** Ai-je raison de conclure qu'il n'y a rien dans la loi qui précise que ces membres du tribunal doivent avoir une certaine formation ou expérience dans le domaine des droits de la personne?

**M. Ratushny:** Vous avez tout à fait raison, et je crois que c'est extrêmement important. En fait, dans mon mémoire, j'ai mis en évidence des exigences précises en ce qui concerne la formation des membres du tribunal, par opposition à la formation que l'on exige des membres de la Commission des droits de la personne.

La formation exigée pour un membre du tribunal, c'est simplement d'être au courant de l'arbitrage du travail, ce genre de choses. Cependant, un membre de la commission, en plus de cela, doit avoir des connaissances et de l'expérience en ce qui concerne les droits de la personne et y être sensibilisés.

Par conséquent, le problème que vous soulevez, sénateur, est très important. Ces arbitres vont travailler avec cette loi sur les droits de la personne, dont certaines parties sont très complexes, ils vont s'occuper de beaucoup d'affaires judiciaires liées à la loi, et ils ne sont pas tenus d'avoir des connaissances spécialisées dans ce domaine. Je pense que les rédacteurs du projet de loi se sont dit: «Nous allons laisser la commission intervenir, lorsqu'elle le fera, elle pourra former ces arbitres au fur et à mesure».

C'est inefficace de procéder de cette façon. L'idéal serait que la Commission des droits de la personne mette sur pied des programmes de formation à l'intention des arbitres, afin de les aider à mieux comprendre les questions qui ont trait aux droits de

it would not be appropriate if there are interveners arguing cases before them and then holding seminars telling them how to deal with human rights issues. That is a very important point.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have always believed that administrative tribunals — which we call commissions — were established to meet the need for a certain expertise. So I understand your argument. You are right in saying that the commission should provide the tribunal with human rights training. Otherwise, the jurisprudence will simply not hold up. We will have decisions not supported by legislation, as opposed to those of the commission. This would be an untenable system. Am I wrong?

[English]

**Mr. Ratushny:** All I can say, senator, is right on!

**The Chairman:** Professor Ratushny, in the letter that Ms. Gusella sent to us, a covering letter with your opinion, she says that the commission drew this issue to the attention of the minister. I take it that the minister and her officials considered the matter and declined to change the bill in that respect. You may or may not have been privy to those discussions, and we can always ask the minister when she appears before us. Do you happen to know what is the position of the government? Why do they think it is not necessary to amend the bill as you have suggested or indeed that it would be a mistake to amend it as you have suggested?

I also note that Ms. Gusella says that the commission drew it to the attention of the House of Commons committee. Did you appear before that committee?

**Mr. Ratushny:** I did not. I was not invited.

**The Chairman:** They amended the bill in several particulars, and the House of Commons adopted their amendments. Do you happen to know why they declined to take this up?

**Mr. Ratushny:** First, I was not involved with the commission at any stage until the chairperson asked me to look at the legislation and formulate an opinion. That was in April or May. I do not know the history of dialogue between the commission and the various officials who were preparing the legislation.

I do not know why this was not addressed. I do not know that the specific recommendation I have made has ever been made before. It arises in my analysis as being a mechanism for dealing with this, and so it may be unique, it may not have come forward before. However, when was the Commons looking at this?

**The Chairman:** Last spring, in April, May.

**Mr. Ratushny:** It might have been before my opinion.

la personne, à savoir ce qu'ils doivent faire, etc. Cependant, il ne conviendrait pas que la commission entende des intervenants qui plaident des causes devant elle, puis organise des séminaires pour leur expliquer comment trancher des questions relatives aux droits de la personne. C'est très important.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'ai toujours pensé que les tribunaux administratifs — que l'on appelle les commissions — ont été créés pour satisfaire un besoin d'avoir une certaine expertise et je comprends votre argument. Vous avez raison de dire qu'il faudra que la Commission offre au tribunal une formation en matière de droits de la personne. Autrement, nous aurons une jurisprudence intenable. Nous aurons des décisions qui ne seront pas appuyées par une loi telle que présentée par la Commission. Cela va être incompréhensible. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Ratushny:** Tout ce que je peux vous dire, sénateur, c'est bravo!

**Le président:** Monsieur Ratushny, dans la lettre que Mme Gusella nous a envoyée, à laquelle elle a joint votre analyse, elle nous dit que la commission a attiré l'attention de la ministre sur cette question. Je crois que la ministre et ses représentants se sont penchés sur la question et ont refusé de modifier le projet de loi en ce sens. Vous avez peut-être été au courant de ces discussions, et nous pouvons toujours poser la question à la ministre lorsqu'elle comparaitra devant nous. Connaissez-vous la position du gouvernement? Pourquoi pensez-il qu'il n'est pas nécessaire, voire que ce serait une erreur, d'amender le projet de loi comme vous l'avez suggéré?

Je remarque également que Mme Gusella nous dit que la commission a attiré l'attention du comité de la Chambre des communes sur cette question. Avez-vous comparu devant ce comité?

**M. Ratushny:** Non. Je n'ai pas été convié.

**Le président:** Ils ont amendé plusieurs détails du projet de loi, et la Chambre des communes a adopté les amendements. Savez-vous pourquoi ils ont refusé cette proposition?

**M. Ratushny:** D'abord, je n'ai pas travaillé avec la commission avant que la présidente ne me demande d'étudier le projet de loi et de rédiger une analyse. C'était en avril ou en mai. Je ne connais pas l'historique de la discussion entre la commission et les différents fonctionnaires qui préparaient le projet de loi.

Je ne sais pas pourquoi cette question n'a pas été réglée. Je ne sais pas si la recommandation particulière que j'ai faite a été proposée dans le passé. Elle est née de mon analyse, c'est un mécanisme qui pourrait régler ce problème, c'est pourquoi elle peut être unique et peut ne pas avoir été proposée auparavant. Cependant, quand est-ce que la commission a examiné cette question?

**Le président:** Au printemps dernier, en avril et mai.

**M. Ratushny:** C'était peut-être avant mon analyse.

**The Chairman:** The bill came to us in June.

**Mr. Ratushny:** It may have been before my opinion was available or during that time, I just do not know.

**The Chairman:** We are hearing it first, colleagues.

**Senator Kinsella:** On the point raised by Senator Gauthier in terms of knowledge and experience with respect to the members of this new tribunal, subclause 18(1)(e) says that the members of the board must have knowledge of or experience in labour relations, and I do recall the section in the Canadian Human Rights Act dealing with tribunal members, because I remember the drafting of it, where we were explicit in saying to be a member of that tribunal one has to have experience and expertise in the human rights field.

Would you not think that an amendment to this bill on the qualifications of members of the new staff tribunal is in order, that we should make that explicit, and if so where?

**Mr. Ratushny:** For clarification, at the bottom of page 2 is the English version of my opinion. It says that clause 18(1) requires adjudicators to have “knowledge of or experience in labour relations.” It is the second last paragraph of my opinion.

Tribunal members have “experience, expertise and interest in and sensitivity to human rights” That is the provision to which you refer.

**Senator Kinsella:** That is for members of the proposed public service labour relations board.

**Mr. Ratushny:** A member of the board is to have knowledge of and experience in labour relations, but for the commission, it is section 48.1(2), “experience, expertise and interest in and sensitivity to human rights.”

**Senator Kinsella:** What of the issue of the qualifications necessary for members of this new staff appeal board?

**Mr. Ratushny:** They do not have a human rights requirement, and you are suggesting that perhaps it should be amended to require them also to have human rights.

**Senator Kinsella:** That is my question to you.

**Mr. Ratushny:** That would be nice. I think it would be helpful. The more breadth of experience these people have, the better. Senator Gauthier pointed out that administrative tribunals — and you know this as well as anyone — are designed often to bring expertise to bear. The human rights component is relatively small, I think, compared to the labour component. Therefore, if you did have the current requirements, but overviewed by the Human

**Le président:** Nous avons reçu le projet de loi en juin.

**M. Ratushny:** C’était peut-être avant que mon étude ne soit disponible, ou pendant, je n’en sais rien.

**Le président:** Chers collègues, nous sommes les premiers à la connaître.

**Le sénateur Kinsella:** Au sujet de ce que le sénateur Gauthier a dit par rapport aux connaissances et à l’expérience des membres de ce nouveau tribunal, l’alinéa 18(1)e prévoit que les membres du conseil doivent avoir certaines connaissances ou une certaine expérience dans le domaine des relations du travail. Je me rappelle d’une partie de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui traitait des membres des tribunaux, parce que je me souviens de l’ébauche de cette partie, et nous étions très explicites en disant que pour être membre de ce tribunal, il fallait avoir de l’expérience et des connaissances spécialisées dans le domaine des droits de la personne.

Pensez-vous qu’il faudrait modifier le projet de loi au sujet des qualifications des membres du nouveau tribunal et, le cas échéant, quelle partie?

**M. Ratushny:** À titre de précision, au bas de la page 2, vous trouverez la version anglaise de mon analyse. On y lit que le paragraphe 18(1) dispose que les arbitres doivent «avoir de l’expérience ou des connaissances en matière de relations de travail». C’est l’avant-dernier paragraphe de mon analyse.

Les membres du tribunal doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine. C’est la disposition dont vous parlez.

**Le sénateur Kinsella:** Vous parlez des membres de la future commission des relations de travail dans la fonction publique.

**M. Ratushny:** Un membre de la commission des relations de travail dans la fonction publique doit avoir de l’expérience ou des connaissances en matière de relations de travail, mais, pour la commission, c’est le paragraphe 48.1(2), «une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisé et avoir un intérêt marqué pour ce domaine».

**Le sénateur Kinsella:** Qu’en est-il des compétences nécessaires pour les membres du nouveau tribunal de la dotation de la fonction publique?

**M. Ratushny:** Il n’y a pas d’exigences qui ont trait au domaine des droits de la personne, et vous laissez entendre que peut-être le projet de loi devrait être modifié pour que ce soit le cas.

**Le sénateur Kinsella:** C’est la question que je vous pose.

**M. Ratushny:** Ce serait bien. Je pense que cela aiderait. Plus ces gens-là ont de l’expérience, mieux c’est. Le sénateur Gauthier a signalé tout à l’heure que les tribunaux administratifs — et vous le savez mieux que personne — sont souvent conçus pour mettre en commun l’expertise de chacun et en tirer parti. La composante des droits de la personne est relativement faible, me semble-t-il, par rapport à celle du travail. Par conséquent, si l’on avait les

Rights Commission, I think you could resolve that problem, together with education of them as they go along and that sort of thing.

**Senator Gauthier:** For clarification, did you say that the commission is a quasi-tribunal?

**Mr. Ratushny:** That is right.

**Senator Gauthier:** If they are invited to the tribunal to appear as an intervener and they refuse on the basis of partiality, believing that if they appeared they would prejudice their opinion or their judgment, would that be qualified?

**Mr. Ratushny:** I think they will have to do that. It will be very difficult for them to show up as interveners. I would expect a practice to develop that they simply would not intervene. Otherwise, they would be jeopardizing their role if someone goes to the commission after.

**Senator Gauthier:** So your advice to public servants is not to go to the tribunal but to go to the commission?

**Mr. Ratushny:** There are a lot of things you have to balance in giving advice, but I think that if you want a quick, expeditious resolution, this tribunal under the act would probably be faster. If you are worried that the human rights issue is complicated and the tribunal might not understand it, then you would probably want to send them to the commission.

**Senator Oliver:** My question will be brief because the chairman has already asked the very question I wanted to put to you arising from Ms. Gusella's letter, but I would like to take the question one step further for clarification. Is it possible to cure the problem that you, in your opinion, have found with anything short of an amendment to the legislation?

**Mr. Ratushny:** I do not think so, because it is the legislation that attempts to solve the problem by having an intervener. It is ill-conceived and must be replaced by another approach.

**Senator Oliver:** In other words, is it possible to make the change by a regulation or a directive?

**Mr. Ratushny:** A regulation cannot be inconsistent with the statute, and so I think you might run into problems there.

**Senator Oliver:** Therefore, it must be an amendment.

**Mr. Ratushny:** I would think so.

**Senator Oliver:** If there is going to be an amendment along the lines of the one you have suggested in your original testimony, is it also necessary to enumerate the exceptional circumstances that you found in the La Forest report so that there could be some guidelines to know when it should and should not go to the commission?

**Mr. Ratushny:** Yes, that would be an excellent thing to do, and that could be included in the regulations.

**Senator Oliver:** What is an exceptional circumstance?

**Mr. Ratushny:** Exceptional circumstance as defined in the regulations, and then you could go to the regulations.

exigences actuelles, mais qu'elles étaient contrôlées par la Commission des droits de la personne, vous pourriez résoudre ce problème, si vous les formiez au fur et à mesure, etc.

**Le sénateur Gauthier:** À titre de précision, avez-vous dit que la commission était quasi-tribunal?

**M. Ratushny:** C'est exact.

**Le sénateur Gauthier:** Si on l'invite à comparaître devant le tribunal en tant qu'intervenant et qu'elle refuse pour motif de partialité, parce qu'elle pense qu'en comparaisant, cela nuirait à son opinion et à son jugement, est-ce qu'elle le pourrait?

**M. Ratushny:** Je pense que c'est ce qu'elle devra faire. Ce sera très difficile pour la commission de témoigner en tant qu'intervenant. Je pense qu'il faudrait faire en sorte qu'elle n'intervienne pas. Sinon, elle compromettrait son rôle si quelqu'un sollicitait l'aide de la commission par la suite.

**Le sénateur Gauthier:** Alors vous conseillez aux fonctionnaires de ne pas aller au tribunal, mais d'aller à la commission?

**M. Ratushny:** Il faut faire attention lorsqu'on donne un conseil, mais je pense que si vous voulez un règlement rapide de votre différend, le tribunal, en vertu de la loi, serait plus rapide. Si vous pensez que la question relative aux droits de la personne est compliquée et que le tribunal pourrait ne pas la comprendre, alors il vaut mieux conseiller d'aller à la commission.

**Le sénateur Oliver:** Ma question sera rapide, parce que le président a déjà posé la question que je voulais vous poser au sujet de la lettre de Mme Gusella, mais je voudrais aller un peu plus loin dans cette voie. Est-il possible de résoudre le problème que vous avez identifié, dans votre analyse, autrement que par un amendement au projet de loi?

**M. Ratushny:** Je ne pense pas, parce que c'est le projet de loi qui tente de résoudre le problème en ayant un intervenant. C'est mal conçu et il faudrait une autre approche.

**Le sénateur Oliver:** En d'autres mots, est-il possible d'apporter ce changement par le biais d'un règlement ou d'une directive?

**M. Ratushny:** Un règlement ne peut pas contredire la loi, alors je pense que cela créera des problèmes.

**Le sénateur Oliver:** Donc, il faut un amendement.

**M. Ratushny:** Je le pense.

**Le sénateur Oliver:** Si l'on envisage un amendement tel que celui que vous avez proposé dans votre témoignage initial, faut-il aussi énumérer les circonstances exceptionnelles que vous avez tirées du rapport La Forest afin qu'il y ait des directives pour savoir quand une affaire doit aller à la commission?

**M. Ratushny:** Oui, ce serait une très bonne chose et ce pourrait être inclus dans les règlements.

**Le sénateur Oliver:** Qu'est-ce qu'une circonstance exceptionnelle?

**M. Ratushny:** Une circonstance exceptionnelle telle que définie dans les règlements, et ensuite vous pourriez consulter les règlements.

**Senator Ringuette:** My question is similar to Senator Oliver's. I do not have a legal background so I am wondering what an exceptional circumstance is. How do you define an exceptional circumstance? You have said that that could be defined in the regulations.

**Mr. Ratushny:** Yes, and the example I have given is taken from the La Forest report. They received many representations from different stakeholder groups and they produced the list found at the top of page 6 of the English version.

Does it raise a serious issue of systemic discrimination? If it is not only a matter between an employee and an employer but there is a systemic issue, let us take a broader look at it and at how it implicates others. Does it raise a new point of law or might it resolve confusion in an existing one where the resolution of a particular issue has implications for many other cases, even cases that do not exist yet, by clarifying the law and so on? Is it of such complexity and importance that it requires that expertise that we were talking about earlier?

I think those are all very good criteria.

**Senator Bolduc:** I would like a small explanation on your own proposal.

[Translation]

You say that the commission could refer issues to the Public Service Staffing Tribunal for arbitration?

[English]

On the initiative of whom?

**Mr. Ratushny:** It would be the initiative of the commission.

**Senator Bolduc:** She would exercise a kind of oversight on the process?

**Mr. Ratushny:** Exactly. The commission gets notice of each of the cases where there is a human rights issue.

**Senator Kinsella:** Is it correct that under the Human Rights Act currently the federal commission can initiate complaints?

**Mr. Ratushny:** Yes.

**Senator Kinsella:** What about the initiation of a complaint under this process that is envisioned by Bill C-25? In other words, if the Human Rights Commission, apprehending a systemic problem, decides to initiate under this regime, would that be possible?

**Mr. Ratushny:** Yes, and that is another very good suggestion that you raise. Part of the Human Rights Commission's responsibility under the legislation is to monitor discrimination where it occurs and to report to Parliament on that. If they see these complaints coming in from the public service and they see patterns arising that indicate a systemic problem, they could well initiate something like that, and it would be very helpful.

**Le sénateur Ringuette:** Ma question ressemble à celle du sénateur Oliver. Je n'ai pas de formation juridique et je me demande ce qu'est une circonstance exceptionnelle. Comment définissez-vous une circonstance exceptionnelle? Vous avez dit que cela pourrait être défini dans les règlements.

**M. Ratushny:** Oui, et l'exemple que j'ai donné est tiré du rapport La Forest. Ce comité a entendu beaucoup d'exposés de différents groupes et produit une liste que vous retrouverez au haut de la page 6 de la version anglaise de mon mémoire.

Est-ce que la demande soulève un cas sérieux de discrimination systémique? Si ce n'est pas seulement un différend entre un employé et un employeur, mais qu'il s'agit d'une question systémique, il faut l'étudier plus en détail et voir en quoi elle est liée à d'autres questions. La demande soulève-t-elle un nouveau point de droit ou peut-elle en régler un en suspens, lorsque le règlement d'un différend donné a des incidences sur d'autres affaires, même des affaires qui n'existent pas encore, dans la mesure où ce différend permet de rendre la loi plus claire, etc.? La demande revêt-elle une complexité et une importance qui requièrent l'expertise dont nous parlions plus tôt?

Elle pense que ce sont là de très bons critères.

**Le sénateur Bolduc:** J'aimerais des explications au sujet de votre proposition.

[Français]

Vous dites que la commission pourrait renvoyer ces questions pour arbitrage au Tribunal de la dotation de la fonction publique?

[Traduction]

Sur l'initiative de qui?

**M. Ratushny:** Ce serait l'initiative de la commission.

**Le sénateur Bolduc:** Elle aurait un rôle de surveillance de cette procédure?

**M. Ratushny:** Exactement. La commission est informée de chaque affaire concernant les droits de la personne.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce exact qu'en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, actuellement la commission fédérale peut déposer des plaintes?

**M. Ratushny:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Qu'en est-il de l'étude du processus prévue dans le projet de loi C-25, peut-on également déposer des plaintes? En d'autres mots, si la Commission des droits de la personne appréhende un problème systémique et décide de déposer une plainte sous ce régime, peut-elle le faire?

**M. Ratushny:** Oui, d'ailleurs c'est une autre très bonne suggestion que vous faites. En vertu de la loi, une partie de la responsabilité de la Commission des droits de la personne est de surveiller la discrimination lorsqu'elle se produit et d'en faire rapport au Parlement. Si elle remarque que ces plaintes viennent de la fonction publique et que certaines tendances témoignent d'un problème systémique, elle pourrait amorcer quelque chose de ce genre et ce serait très utile.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Now for another hypothetical question, professors.

**Mr. Ratushny:** Professors are used to such questions.

**Senator Gauthier:** Consider an employee who has filed an appeal with the Public Service Staffing Tribunal, but who is not satisfied with the tribunal's ruling. According to Bill C-25, the employee could file an appeal with the Federal Court under specific circumstances. But could he go to the Federal Court to appeal the decision made by the Public Service Staffing Tribunal?

[English]

**Mr. Ratushny:** Appeal is a creature of statute. You only have an appeal where it is specifically provided for, but judicial review is available on a broader basis. Therefore, while there is no appeal to the Federal Court, judicial review is possible. As you know, the grounds for judicial review are outlined in the Federal Court Act itself. Therefore, judicial review certainly would be possible.

**Senator Furey:** To follow up on Senator Oliver's question, which was very cut and dried in terms of your amendment, Senator Oliver indicated that there was no way to resolve this other than by amendment. Can the legislation stand on its own, and will it eventually work its way through the problems that you see here through the judicial system and through case law?

**Mr. Ratushny:** I guess it is possible but it would have to be sorted out in some way. As a result, I would think that an amendment would have to take place in the future because of the litigation, et cetera. It seems to me that you, as legislators, have an opportunity to deal with it in a way that would avoid all of those problems. It is always better to do it by legislation, if possible, rather than by relying on the courts.

**The Chairman:** We will live leave it at that. We appreciate hearing your analysis and the opinion you gave to the Canadian Human Rights Commission on this matter.

Honourable senators, our next witness is the Auditor General of Canada, Ms. Sheila Fraser, who has been extremely cooperative and helpful to this committee and its work. In turn, we have tried to be helpful to her and her office to the extent of pursuing issues that are of mutual interest.

We are happy to welcome you once again, Ms. Fraser. Please proceed with your opening statement.

**Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada:** We thank you for this opportunity to appear before the committee to speak to Bill C-25, proposed legislation to modernize the Public Service of Canada. With me today are Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General, and Mr. Claude Brunette, Director, Human Resources Management, whose audit team has conducted much of our audit work on this topic.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Une autre question hypothétique, professeur.

**M. Ratushny:** Les professeurs ont l'habitude!

**Le sénateur Gauthier:** Prenons l'exemple d'un employé qui interjette appel au Tribunal de la dotation de la fonction publique et qui n'est pas satisfait de la décision. Selon le projet de loi C-25, cet employé pourrait avoir droit d'appel à la Cour fédérale dans des circonstances spécifiques. Mais pourrait-il se présenter à la Cour fédérale en appel de la décision du Tribunal de la dotation de la fonction publique?

[Traduction]

**M. Ratushny:** L'appel est une créature de la loi. Vous ne pouvez interjeter appel que lorsque la loi le prévoit, alors que la révision judiciaire est plus facilement possible. Par conséquent, même s'il n'y a pas d'appel à la Cour fédérale, la révision judiciaire est possible. Comme vous le savez, les motifs qui justifient une révision judiciaire sont exposés dans la Loi sur la Cour fédérale elle-même. Ainsi, la révision judiciaire serait certainement possible.

**Le sénateur Furey:** Je voudrais revenir à la question du sénateur Oliver, qui a été très direct au sujet de votre amendement. Il a signalé qu'il n'était pas possible de résoudre ce problème autrement que par un amendement. La loi peut-elle passer telle quelle et survivra-t-elle aux problèmes que vous envisagez, le système judiciaire et la jurisprudence?

**M. Ratushny:** Je suppose que c'est possible, mais il faudrait régler ce problème d'une façon ou d'une autre. Je pense qu'il faudra un amendement dans l'avenir à cause des poursuites judiciaires, etc. Il me semble que vous, en tant que législateurs, avez la possibilité de régler cette question de façon à éviter ces problèmes. C'est toujours mieux de le faire par le biais de la loi, quand c'est possible, plutôt que de s'en remettre aux tribunaux.

**Le président:** Nous en resterons là. Nous vous remercions de votre étude et de l'opinion que vous avez donnée à la Commission canadienne des droits de la personne sur cette question.

Honourables sénateurs, notre prochain témoin est la vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, qui a énormément contribué aux travaux de notre comité. À notre tour, nous avons essayé de l'aider, elle et son équipe, pour faire avancer les questions d'intérêt mutuel.

Nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau, madame Fraser. Vous avez la parole.

**Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada:** Nous vous remercions de nous donner l'occasion de comparaître devant le comité pour discuter du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique. Je suis accompagnée aujourd'hui de Jean Ste-Marie, vérificateur adjoint, et de Claude Brunette, directeur de l'équipe de vérification de la gestion des ressources humaines, qui sont chargés de la plupart de nos travaux de vérification sur ce sujet.

We have stated that good government depends on the performance of public servants. How they are recruited, trained, managed and treated is of great importance to an effective public service. The government's personnel costs represent a significant investment that has to be managed well. Our past audit work has drawn attention to the importance of modernizing legislation.

Mr. Chairman, Bill C-25, in respect of a proposed public service modernization act, proposes to significantly change the legislative and institutional framework for human resources management in the public service. We have followed, with great interest, the work of the Standing Committee on Government Operations and Estimates over the last few months, as well as the debates in the House.

[*Translation*]

If the bill is passed, Treasury Board would have a significantly enhanced role because of its expanded responsibilities as an employer. We are pleased to see that Treasury Board's expanded role would include reporting to Parliament on human resource management matters. This approach will lay to rest some of our concerns on reporting requirements and on fragmented roles and responsibilities.

Bill C-25 would also change the staffing regime. In addition to describing key public service concepts and values, the bill clarifies the definition of merit. It establishes a new staffing recourse process, and brings changes to the system governing political activities. The proposed changes to the staffing regime are consistent with our previous reports and our findings from recruitment audits.

The Public Service Commission would refocus on its core mandate as it relates to the staffing system, and the protection of merit and non-partisanship in the public service. It would report annually to Parliament on activities conducted as part of its new mandate, and under special provisions could report on other important or urgent issues, a system that resembles our current legislation.

The bill would make deputy ministers clearly responsible in law for many aspects of human resource management. However, in areas such as staffing, the government would use a delegated model. The practical aspects of accountability for these new powers still have to be worked out.

[*English*]

Mr. Chairman, we see the proposals as an improvement to the existing system. We believe that if Bill C-25 were passed, it would contribute to reforming human resources management. Over the years, jurisprudence has made the current system rigid and prescriptive. In our modern period of rapidly changing demands,

Nous avons déclaré que la qualité du gouvernement repose sur le rendement des fonctionnaires. Le mode de recrutement, la formation, la gestion des fonctionnaires et la façon dont ils sont traités influent grandement sur l'efficacité de la fonction publique. Les coûts du personnel représentent un investissement important qu'il faut bien gérer. Nos travaux de vérification antérieurs avaient fait ressortir l'importance de revoir la loi.

Monsieur le président, le projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique, vise à modifier, de façon substantielle, le cadre législatif et institutionnel de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Nous avons suivi avec intérêt les travaux du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires des derniers mois ainsi que les débats de la Chambre.

[*Français*]

Si la loi est adoptée, le rôle du Conseil du Trésor sera nettement élargi en raison de la consolidation de ses responsabilités à titre d'employeur. Nous sommes heureux de constater que le rôle confié au Conseil du Trésor englobera le dépôt de rapports au Parlement sur les questions de gestion des ressources humaines. Cette approche permettra de mettre fin à certaines de nos préoccupations au sujet de la fragmentation des rôles et responsabilités et de l'obligation de faire rapport.

Le projet de loi C-25 vient également modifier le régime de dotation. En plus de décrire les concepts et les valeurs clés de la fonction publique, il définit la notion de mérite. Il établit une nouvelle procédure de recours quant à la dotation et change les règles qui régissent les activités politiques. Les modifications proposées au régime de dotation correspondent aux constatations de nos rapports précédents portant sur notre vérification du recrutement.

La Commission de la fonction publique se concentrera à nouveau sur son mandat principal, soit le régime de dotation ainsi que la protection du mérite et de la neutralité de la fonction publique. Elle fera rapport annuellement au Parlement sur les activités menées dans le cadre de son nouveau mandat et pourra également recourir à une autre disposition spéciale pour faire rapport sur d'autres questions importantes ou urgentes, ce qui se rapproche de notre propre loi.

Le projet de loi rendra les sous-ministres responsables sur le plan juridique de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines. Cependant, dans des domaines comme la dotation, le gouvernement se servira d'un modèle de régie déléguée. Les aspects pratiques de la responsabilisation à l'égard de ces nouveaux pouvoirs restent encore à définir.

[*Traduction*]

Monsieur le président, à nos yeux, ces propositions permettront d'améliorer le système actuel. Nous sommes d'avis que si ce projet de loi est adopté, il contribuera à la réforme de la gestion des ressources humaines. Au fil des années, la jurisprudence a fait que le système actuel est devenu

the public service needs to respond in a more adept way. We do recognize that Bill C-25 does not cover everything, but it is an important move in reforming human resources management.

We are also pleased to see that the proposed legislation calls for a legislative review after a fixed period of five years. This would allow Parliament the opportunity to assess the impact of the new legislation on the public service and to propose any necessary changes or improvements. It will be critical for the government to have effective monitoring mechanisms to ensure that issues are well understood and dealt with accordingly and that sufficient data is collected for analysis in support of the five-year review.

We want to point out that this legislative proposal is only one component of the modernization of human resources practices. The whole human resources management framework needs to be updated, to reflect not only the new legislative requirements but also the new management requirements, such as recruiting and classification.

Furthermore, given the significance of the proposed changes, the transition must be well-managed and supported. For example, training and support must be provided and expectations must be clarified. In addition, sufficient resources must be provided to allow this initiative to succeed.

[*Translation*]

Momentum must be maintained over the long run. This will require leadership from senior public servants, as well as Parliament's commitment to oversee the implementation of modernization initiatives, and to monitor progress. My Office intends to follow this situation closely and report on the progress to Parliament.

[*English*]

Mr. Chairman, we would be pleased to respond to the committee's questions.

[*Translation*]

**Senator Bolduc:** My first question is on organizations that are no longer part of the public service. Professor Hodgetts spoke to us yesterday on what he called a sort of unorthodox structure, a structure whose components are not fully within the system. Do you audit the Canada Customs and Revenue Agency?

**Ms. Fraser:** We do audit the Canada Customs and Revenue Agency, as well as the Canadian Food Inspection Agency, Parks Canada, and other agencies that are no longer part of the public service.

**Senator Bolduc:** Since the new Canada Customs and Revenue Agency Act was passed, have you had an opportunity to study the agency's personnel management model? Is the model an efficient one?

rigide et normatif. En ces temps modernes caractérisés par des demandes qui changent rapidement, la fonction publique doit être en mesure de réagir plus habilement. Nous savons que le projet de loi C-25 ne couvre pas tout, mais il représente une étape importante dans la réforme de la gestion des ressources humaines.

Nous sommes heureux également de voir que la nouvelle loi prévoit un examen législatif après une période définie de cinq ans. Le Parlement sera ainsi en mesure d'évaluer l'incidence de sa nouvelle loi sur la fonction publique et de proposer les changements ou les améliorations nécessaires. Il sera crucial que le gouvernement dispose de moyens de surveillance efficaces afin de faire en sorte que les enjeux soient bien compris et pris en charge comme il se doit, et que des données d'analyse suffisantes soient recueillies aux fins de l'examen après cinq ans.

Il est important de souligner que les propositions législatives ne sont qu'un élément de la modernisation des pratiques de gestion des ressources humaines. L'ensemble du cadre de la gestion des ressources humaines doit être revu afin de tenir compte non seulement des nouvelles exigences législatives, mais aussi des nouvelles attentes en matière de gestion telles que le recrutement et la classification.

De plus, étant donné l'importance des modifications proposées, il faudra bien gérer et appuyer la transition. Ainsi, il faudra donner de la formation et préciser les attentes. Il faudra également des ressources suffisantes pour assurer le succès de cette initiative.

[*Français*]

Il faudra maintenir cette impulsion à long terme. Pour ce faire, les hauts fonctionnaires devront faire preuve de leadership et le Parlement devra s'engager à surveiller la mise en œuvre des initiatives de modernisation et à suivre les progrès. Mon organisme compte suivre la situation de près et rendra compte au Parlement des progrès réalisés.

[*Traduction*]

Monsieur le président, nous serions heureux de répondre aux questions des membres du comité.

[*Français*]

**Le sénateur Bolduc:** Ma première question portera sur les organismes qui ne font désormais plus partie de la fonction publique. Le professeur Hodgetts nous a parlé hier de ce qu'il appelait une structure en quelque sorte hérétique, où les composantes ne sont pas tout à fait dans le système. Faites-vous la vérification de l'Agence canadienne des douanes et du revenu?

**Mme Fraser:** Nous sommes vérificateurs de l'Agence canadienne des douanes et du revenu, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, de Parcs Canada et de plusieurs agences qui ne font pas partie de la fonction publique.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis la nouvelle loi sur l'Agence canadienne des douanes et du revenu, avez-vous eu l'occasion d'examiner le modèle qu'elle a adopté pour la gestion du personnel? Dans l'affirmative, est-ce un modèle efficace?

**Ms. Fraser:** We have not audited the entire human resources management system as such. As part of our audits of some agency services, we have examined human resources management practices. In the international taxation sector, we have examined skills and recruitment difficulties. However, we have not examined the entire management framework.

There is, indeed, an audit scheduled for 2005, during which we will review human resources management practices and see whether the agency's model, which provides a great deal of flexibility, can be used elsewhere. We want to determine whether we can draw lessons from the agency and apply them to other departments and other organizations.

**Senator Bolduc:** Those are all my questions for now.

**Senator Gauthier:** I am going to ask you the same questions I asked Mr. Desautels this morning. To some extent, your financial resources are monitored and controlled by Treasury Board. You are a senior official of Canada's Parliament. There are five such officials. Are you satisfied by the way in which your budgets are established by Treasury Board? I asked Mr. Desautels this question, but he said that he did not succeed in finding an acceptable solution. We could do as the British do, said Mr. Desautels, and pass votes in the legislature. How do you feel you could be independent when you are under the financial control of Parliament?

**Ms. Fraser:** The Office has been raising this concern for some years now. Basically, we are obliged to do what any government department does, and occasionally have to negotiate our financial resources with the Treasury Board Secretariat. There is a risk of conflict, and of undermining the Office's independence. To date, we have managed to agree. I believe we have had the funding we need to operate properly, but the situation is not an ideal one. When we needed additional funding two years ago, we agreed with the government to undertake a study and find a mechanism that would ensure greater financial independence for the Office.

At present, we are in the middle of talks with TBS, and I believe that within a month or two there will be concrete proposals on an operating model that we can submit to you and to the House of Commons. This will not be the British model, where a parliamentary committee studies the financial resources issue; we would still go through the Public Accounts Committee, to which we report and which examines our performance reports. I have high hopes that we can arrive at a solution that will satisfy all parties.

**Senator Gauthier:** The reason I am asking this question is that, in Bill C-25, some management rights are transferred, or delegated, to deputy ministers. What bothers me somewhat is that I know deputy ministers meet regularly to discuss orientations and government policy. Have you ever taken part in those meetings?

**Ms. Fraser:** No, I do not take part in those meetings. I believe that as an independent agent of the government I should not attend meetings of that kind.

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas fait de vérification comme telle de toute la gestion des ressources humaines. Nous avons, dans le cadre de nos vérifications de certains services de l'agence, examiné les pratiques de gestion des ressources humaines. En ce qui a trait à l'impôt international, nous avons examiné les compétences et les difficultés de recrutement. Toutefois, nous n'avons pas examiné le cadre de gestion complet.

D'ailleurs, nous avons une vérification prévue en 2005 où nous voulons justement revoir les pratiques de gestion des ressources humaines et surtout constater si l'on peut profiter du modèle de l'agence, qui donne beaucoup plus de flexibilité. Et y a-t-il des leçons à prendre de l'agence qui pourraient s'appliquer à d'autres ministères et à d'autres entités?

**Le sénateur Bolduc:** Pour l'instant, cela me va.

**Le sénateur Gauthier:** Je vais vous poser les mêmes questions que j'ai posées à M. Desautels ce matin. Vos ressources financières sont en quelque sorte surveillées et contrôlées par le Conseil du Trésor. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement canadien. Il y en a cinq. Êtes-vous satisfaite de la façon dont vos budgets sont établis par le Conseil du Trésor? J'ai posé la question à M. Desautels mais il a dit qu'il n'avait pas pu trouver une solution acceptable. On pourrait, dit-il, imiter les Anglais de Londres où la législature adopte les crédits. Comment pensez-vous être indépendants quand vous dépendez de leur contrôle financier?

**Mme Fraser:** Le bureau a soulevé cette préoccupation depuis quelques années. En fait, nous devons procéder de la même façon que n'importe quel ministère et parfois avoir à négocier nos ressources financières avec le secrétariat du Conseil du Trésor. Il y a un risque de conflit et d'atteinte à l'indépendance du bureau. Jusqu'à présent, nous avons réussi à nous entendre. Je crois que nous avons eu les fonds dont nous avons besoin pour fonctionner mais la situation n'est pas idéale. Lors d'un financement additionnel il y a deux ans, nous nous sommes entendus avec le gouvernement pour procéder à une étude pour trouver un mécanisme qui assurerait plus d'indépendance au bureau sur la question du financement.

Nous sommes actuellement en discussion avec le secrétariat et j'ose croire que d'ici un mois ou deux, nous aurons une proposition concrète à vous présenter et à présenter à la Chambre des communes sur un modèle de fonctionnement. Ce ne serait pas celui de l'Angleterre où c'est une commission parlementaire qui étudie la question des ressources financières mais en se servant quand même du comité des comptes publics duquel on relève et qui étudie notre rapport de rendement. J'ai bon espoir qu'on va arriver à une solution convenable pour tous.

**Le sénateur Gauthier:** La raison pour laquelle je vous pose cette question, c'est que dans le projet de loi C-25, il y a une certaine cession des droits de gestion qui sont délégués aux sous-ministres. Ce qui m'irrite un peu, c'est que je sais que les sous-ministres se rencontrent régulièrement pour parler de direction et de politique du gouvernement. Avez-vous déjà participé à ces réunions?

**Mme Fraser:** Non, moi je n'y participe pas. Je trouve que comme agent indépendant du gouvernement, je ne devrais pas assister à des rencontres de cette nature.

**Senator Gauthier:** Your predecessor, Mr. Desautels, said that he participated in an advisory committee of the Privy Council and Treasury Board. Do you take part in those meetings?

**Ms. Fraser:** No, I do not take part in them. He did not take part in them either while he was in office. Now that he is retired, he takes part in them.

**Senator Gauthier:** But you do not take part in them?

**Ms. Fraser:** No, never.

**Senator Gauthier:** Bill C-25 makes no mention of language training. Since I am familiar with your interest in this issue, could I ask you to give us some information? Where will language training be in the new administrative framework? Who will be responsible for language training? We are told it will be the Public Service Commission. Do you have any information on that?

**Ms. Fraser:** I do not have any more information than you do. I know that no decision has yet been made on who will be responsible for language training. I agree with you that this is a very important issue, and that roles and responsibilities relating to language training should be clarified.

**Senator Gauthier:** Training involves today's needs as well as tomorrow's. And you need to be looking forward. So we will give deputy ministers responsibility for development, and the commission responsibility for training. We will have the kind of organization in which every department has a development program for its own staff, while the Public Service Commission remains responsible for training public service employees as a whole.

**Ms. Fraser:** I do not know whether this has been examined in detail. As I said, many operational details and aspects regarding transition and implementation remain to be studied and clarified. This is very important. Again, I would raise the issue of resources allocated to ensure completion of this initiative. People will have to study the issues and put in the time needed to ensure that the process works.

[English]

**Senator Kinsella:** I wonder whether the Auditor General would share her views as to the appropriateness of a whistle-blowing mechanism in a modern public service?

**Ms. Fraser:** It is not an area that we have looked at per se so far, though I will tell the committee that we have a report coming in November that will be looking at values and ethics that might discuss whistle-blowing. I think it is a subject that needs to be studied. I think there is a lot of attention being given to it currently and a lot of questioning about whether whistle-blowing legislation is required.

I think we need to study whether it has been effective in other countries. Would it work in our society? Why? What are the problems with some of the current mechanisms that are available to people? Why are they not being used? I believe, for instance, that the Public Service Integrity Officer is bringing forward a

**Le sénateur Gauthier:** Votre prédécesseur, M. Desautels, a dit qu'il participait à un comité consultatif du Conseil privé et du Conseil du Trésor. Participez-vous à ces comités?

**Mme Fraser:** Non, je n'y participe pas. Il n'y participait pas lorsqu'il était en poste. Maintenant qu'il est à la retraite, il y participe.

**Le sénateur Gauthier:** Mais vous, vous ne participez pas?

**Mme Fraser:** Non, pas du tout.

**Le sénateur Gauthier:** Dans le projet de loi C-25, il n'est pas fait mention de la formation linguistique. Je connais votre intérêt sur le sujet, pourriez-vous nous donner des renseignements? Où ira la formation linguistique dans le nouveau cadre administratif? Qui va s'occuper de la formation linguistique? L'on nous dit que c'est la Commission de la fonction publique. Avez-vous des renseignements à ce propos?

**Mme Fraser:** Je n'ai pas plus de renseignements que vous. Je sais que cela n'a pas encore été décidé exactement où ira la formation linguistique. Je suis d'accord avec vous, c'est une question très importante et il faudrait éclaircir les rôles et les responsabilités à cet égard.

**Le sénateur Gauthier:** La formation, ce sont des besoins d'aujourd'hui, ce sont des besoins de demain. Et vous, vous avez besoin de regarder vers l'avant. Alors on va donner aux sous-ministres la responsabilité du perfectionnement. La formation va relever de la Commission. On va avoir un genre d'organisation où chaque ministère aura un programme de perfectionnement pour son personnel puis la Commission de la fonction publique sera responsable de la formation de tous les fonctionnaires.

**Mme Fraser:** Je ne sais pas si on a regardé cela en détail. Comme je l'ai mentionné, il y a beaucoup de détails et d'aspects opérationnels qui doivent être étudiés et éclairés quant à la transition et à la mise en oeuvre, c'est très important. Je soulèverai encore la question des ressources qui seront mises pour cette initiative pour la mener à bien. Il faudra que des gens étudient ces questions et qu'ils puissent y mettre le temps qu'il faut pour s'assurer que cela fonctionne convenablement.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Je me demande si la vérificatrice générale voudrait nous dire si elle pense qu'un mécanisme de dénonciation est approprié dans une fonction publique moderne?

**Mme Fraser:** Ce n'est pas une question sur laquelle nous nous sommes penchés en tant que telle, pour l'instant, mais je vous dirais qu'un rapport prévu pour novembre au sujet des valeurs et de l'éthique abordera sans doute la dénonciation. Je pense que c'est un sujet qui mérite d'être examiné. Je pense que l'on parle beaucoup de la dénonciation en ce moment, et que l'on se demande si une loi à ce sujet est nécessaire.

Il va falloir qu'on vérifie s'il a été efficace ailleurs dans le monde. Cela marcherait-il dans notre société? Pourquoi? Quels sont les problèmes inhérents aux mécanismes actuels dont on dispose? Pourquoi ne sont-ils pas utilisés? Je pense que l'agent de l'intégrité de la fonction publique va publier un rapport dans le

report sometime this month. I think he will certainly have some very interesting comments. I think it is an important area that requires study and reflection.

I would think, too, should it be proposed that there be, it should apply to all public service, and not be limited for instance, as Bill C-25 is, to just the core, if you will. I think it is a question that merits study and attention.

**Senator Kinsella:** One of the items drawn to my attention during our hearings is the classification study that has gone on. I worry when I hear the suggestion made that we should take a lot of time studying things. Am I correct that this has cost several millions of dollars so far?

**Ms. Fraser:** At least, yes.

Those are direct costs related to this universal classification study — UCS. That does not take into account the time spent by thousands and thousands of employees who did work descriptions, and all the rest of it, so hundreds of millions would not be an exaggeration.

**Senator Kinsella:** This committee has been studying whistleblowing for some time. It certainly did not cost several million dollars to do so.

In our discussions with other witnesses, the topic of the functional relationship of the head of the Public Service Commission with the deputy minister community has arisen. Some curious theories, in my view, were enunciated.

Do you, and did not indeed your predecessors, meet with deputy ministers fairly regularly? Is there not, for example, a monthly luncheon of all the deputy heads and the Auditor General?

**Ms. Fraser:** I am invited to attend, and I will occasionally attend, the deputy ministers' lunch. That is quite different from attending the weekly breakfasts, which are much more discussions of application of policy. The lunches are an interesting time to get together to hear a speaker. It gives me an occasion to meet the deputy ministers. I will, of course, occasionally meet deputy ministers in the course of an audit or related work.

I find in my position that it is important that I not be seen to be part of the deputy minister community or to feel that I am part of that community. When you are doing an audit function or a control function, you cannot at the same time be part of the decisions as to how government is operating. There is a line that you should not cross.

We have raised in past audits the dual role of the Public Service Commission, where they were involved in delivering service and yet at the same time had a control function. This legislation is clarifying that. They will move to the control function and should be relinquishing the service area. I do not think you can do both.

**Senator Kinsella:** You are supportive of that?

courant du mois. Il aura certainement des observations très intéressantes car il s'agit là d'un domaine important qui demande une réflexion approfondie.

Je pense également que toute la fonction publique devrait être concernée, qu'on ne devrait pas limiter l'application, comme dans le cas du projet de loi C-25. Il faut qu'on s'attarde sur cette question.

**Le sénateur Kinsella:** Un des thèmes qui a retenu mon attention pendant les audiences, c'est l'étude sur la classification. Je m'inquiète d'entendre que l'on devrait passer beaucoup de temps à étudier ce genre de choses. Est-ce bien vrai que l'étude a déjà coûté plusieurs millions de dollars?

**Mme Fraser:** Au moins, oui.

Ce ne sont que les coûts directs découlant de la norme générale de classification — NGC. Ce montant ne prend pas en compte le temps qu'ont passé des milliers et des milliers de fonctionnaires à rédiger des descriptions d'emploi et tout le reste; donc, il ne serait pas exagéré de dire que tout cela a coûté des centaines de millions de dollars.

**Le sénateur Kinsella:** Notre comité étudie depuis quelque temps la dénonciation, ce qui n'a certainement pas coûté plusieurs millions de dollars.

Lors de nos discussions avec d'autres témoins, la question de la relation fonctionnelle entre le président de la Commission de la fonction publique et l'ensemble des sous-ministres a été soulevée. Certaines théories bizarres, selon moi, ont été élaborées.

Ne rencontrez-vous pas, comme d'ailleurs vos prédécesseurs, les sous-ministres assez régulièrement? Les administrateurs généraux et la vérificatrice générale ne se rencontrent-ils pas pour déjeuner une fois par mois?

**Mme Fraser:** Il est vrai qu'on m'invite au déjeuner des sous-ministres, et j'y vais même de temps en temps. Mais cela est bien différent des petits déjeuners hebdomadaires où l'on discute de l'application des politiques. Les déjeuners, ce sont des occasions pour se retrouver et pour écouter un conférencier, ainsi que pour rencontrer les sous-ministres. J'en rencontre d'ailleurs de temps en temps dans le cadre de mes fonctions de vérification et fonctions connexes.

Étant donné le poste que j'occupe, il est important qu'on ne me conçoive pas comme faisant partie de la communauté des sous-ministres. Je ne dois pas non plus avoir le sentiment d'y appartenir. Lorsqu'on est chargé d'une fonction de vérification ou de contrôle, il ne faut pas en même temps prendre part aux décisions sur le fonctionnement du gouvernement. Il existe des limites qu'il ne faut pas dépasser.

Lors des vérifications préalables, nous avons soulevé le double rôle de la Commission de la fonction publique, à savoir la prestation de services et, en même temps, la fonction de contrôle. Ce projet de loi clarifie cette dualité. La commission accordera plus d'importance à la fonction de contrôle et devrait se départir des services. Je ne pense pas qu'elle puisse assumer les deux à la fois.

**Le sénateur Kinsella:** Appuyez-vous cette initiative?

**Ms. Fraser:** Yes, very much. I think it is important to have a clear role.

**Senator Furey:** In the past, you have expressed some concerns about the use of corrective actions in the PSCA. I believe that it centred on a concern that these actions would go beyond the auditing role envisioned by the act. Is this still a concern of yours, and if so, how big a concern is it?

**Ms. Fraser:** You are talking about the audit role of the commission and how far the commission could go in taking corrective action?

**Senator Furey:** Yes.

**Ms. Fraser:** I firmly believe that managers should manage and that managers should be held to account for how they manage. If you have an outside body that then comes in to start to manage, the line starts to blur.

The Public Service Commission has a strong action that it can take. In this legislation, it could remove delegation for staffing. That is a pretty big stick, frankly.

Managers should manage, and they should be held to account for their management. The role would be much like the role that the Auditor General plays where we can report our findings but do not actually do the financial management. It is important that those roles again be separated.

**Senator Oliver:** I was interested in your response to some of the questions put by Senator Gauthier when he was asking about the Auditor General's funding, the relationship with Treasury Board and the U.K. model.

With Bill C-25, there is a new role carved out for the Public Service Commission. As you just stated to Senator Kinsella, they will be ridding themselves of some of their obligations and authority, which will take them out of a potential conflict situation.

Will there not still be some kind of a conflict situation if they have to go to Treasury Board and beg for more money to do the expanded role they will have with some auditing? If that is the case, what do you recommend be done about it?

**Ms. Fraser:** As I mentioned, we are working on a proposal with the Treasury Board secretariat to develop a mechanism that would apply to officers of Parliament generally.

**Senator Oliver:** That would include the Public Service Commission?

**Ms. Fraser:** It could possibly include it. It would be important though that the Public Service Commission's role be clarified. Is it an officer of Parliament? If it is, the sort of funding mechanism that we will propose could certainly apply to it. It would apply to many others as well.

I will raise an issue. There are other entities in the same situation. The Human Rights Commission would say that they are in exactly the same situation.

**Mme Fraser:** Oui, tout à fait. Je pense qu'il est très important de clarifier les rôles.

**Le sénateur Furey:** Par le passé, vous avez signalé que l'utilisation de mesures correctives au sein de l'AFPC vous préoccupait. Il me semble que vous aviez peur que ces mesures aillent au-delà du rôle de vérification décrit dans la loi. Dans quelle mesure est-ce toujours une préoccupation?

**Mme Fraser:** Vous faites référence au rôle de vérification de la commission et à ses compétences en matière de mesures correctives?

**Le sénateur Furey:** Oui.

**Mme Fraser:** Je suis convaincue que ce sont les gestionnaires qui devraient assurer la gestion tout en devant rendre des comptes. Si la fonction de gestion est donnée à une tierce partie, alors la distinction n'est plus aussi claire.

La Commission de la fonction publique pourrait agir fermement. Elle pourrait retirer du projet de loi la délégation pour la dotation. Très franchement, c'est un gros morceau.

Les gestionnaires devraient être responsables de la gestion et devraient aussi rendre des comptes. Le rôle dont il est question ressemblerait à bien des égards à celui de vérificateur général dans la mesure où il fait état de ses constatations sans être responsable de la gestion financière. Il est important que ces rôles soient séparés.

**Le sénateur Oliver:** J'ai trouvé intéressantes vos réponses à certaines des questions du sénateur Gauthier se rapportant au financement du Bureau du vérificateur général, de sa relation avec le Conseil du Trésor et du modèle britannique.

Le projet de loi C-25 décrit le nouveau rôle de la Commission de la fonction publique. Comme vous venez de le dire au sénateur Kinsella, la commission va se départir de certaines obligations et pouvoirs, évitant ainsi de se retrouver dans une situation de conflit potentiel.

La commission ne risque-t-elle pas de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts si elle doit faire appel au Conseil du Trésor pour obtenir le financement nécessaire pour assumer son rôle de vérification plus étendu? Si oui, quelles sont vos recommandations à ce sujet?

**Mme Fraser:** Comme je l'ai dit précédemment, nous mettons au point avec le Secrétariat du Conseil du Trésor un mécanisme qui s'appliquerait de façon générale à tous les mandataires du Parlement.

**Le sénateur Oliver:** Y compris la Commission de la fonction publique?

**Mme Fraser:** C'est possible. Par contre, il faudrait clarifier le rôle de la commission. S'agit-il d'un mandataire du Parlement? Si oui, le mécanisme de financement pourrait effectivement s'appliquer à la commission, comme à bien d'autres organes.

D'autres entités sont dans la même situation. La Commission des droits de la personne en est un exemple.

At the end of the day, if the head of an agency does not believe their funding is appropriate, they should have a mechanism to approach Parliament. The final arbiter should be Parliament.

**Senator Oliver:** That is an excellent answer. Thank you very much.

**The Chairman:** We started this discussion a while ago. I am not sure the committee should not consider pursuing it in the fall.

**Senator Ringuette:** I want to start by commending you for the excellent reports that you do. I read them with great interest and find all kinds of interesting stuff in them.

Let me read from your May 2003 report under the heading of "Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service," in which you state:

In our 2002 follow-up work discussed here, we found that some departments and the government as a whole have made limited progress in human resources planning and in establishing recruitment targets. We found that some departments and the government as a whole have not analyzed their recruitment and renewal needs. Nor does the government have a complete picture of the educated and skilled people who are entering the public service through its various recruitment routes.

It continues later on, on that page, as follows:

Departments need a balance between hiring to fill immediate vacancies and hiring strategically...

I am reading this and understanding exactly what you are saying. I am looking at your presentation of today about the proposed bill. Is your support for Bill C-25 a conditional or an unconditional leap of faith?

**Ms. Fraser:** We support Bill C-25 because we believe that the current system does not work. We did an audit in 1999 that showed that in the human resource system in government there are 70,000 rules. It is an old system. It has not been updated to modern times.

The first step in that update was to clarify roles and responsibilities. However, this legislation will not fix all the problems. That is obvious.

I mentioned in my opening statement that there is an entire human resource framework that must be examined. Issues such as classification are huge. After years and years and hundreds of millions of dollars of study, those issues have not been resolved.

Recruiting is a big problem. One of our audits showed that 90 per cent of the people hired into the public service entered on short-term contracts. You cannot build a strong public service with short-term hiring.

En définitive, si l'administrateur d'un organisme trouve qu'il ne bénéficie pas d'un financement adéquat, il devrait pouvoir compter sur un mécanisme qui lui permettrait de faire appel au Parlement. La décision finale serait prise par le Parlement.

**Le sénateur Oliver:** Votre réponse est excellente. Merci beaucoup.

**Le président:** Nous avons entamé cette discussion il y a quelque temps. Le comité devrait peut-être envisager de la reprendre en automne.

**Le sénateur Ringuette:** Je voudrais tout d'abord vous féliciter de vos excellents rapports. Je les lis avec grand intérêt et je trouve toujours toutes sortes d'informations très intéressantes.

Si vous le permettez, je vais citer le rapport de mai 2003, sous la rubrique «Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale»:

Dans le suivi de 2002, nous avons constaté que certains ministères et le gouvernement dans son ensemble ont fait des progrès limités dans la planification des ressources humaines et l'établissement de telles cibles. Nous avons en outre constaté qu'ils n'ont pas analysé leurs besoins de recrutement et de renouvellement. Le gouvernement n'a pas, non plus, de profil complet des études et des compétences des personnes qui entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement.

Toujours à la même page, un peu plus loin, il est écrit:

Les ministères doivent trouver un juste équilibre entre embaucher pour doter des postes déjà vacants et recruter dans une optique stratégique [...]

Je comprends tout à fait ce que vous dites. Maintenant, je m'attarde à votre exposé d'aujourd'hui sur le projet de loi. Votre appui au projet de loi C-25 est-il un acte de foi conditionnel ou inconditionnel?

**Mme Fraser:** Nous appuyons le projet de loi C-25 parce que le système actuel ne fonctionne pas. Notre vérification de 1999 a démontré que le système des ressources humaines du gouvernement comptait 70 000 règlements. Il s'agit d'un vieux système qui n'a pas été adapté à notre période moderne.

La première chose à faire pour le mettre à jour, c'était de clarifier les rôles et responsabilités. Par contre, il ne faudrait pas penser que ce projet de loi va régler tous les problèmes. Ça me semble évident.

J'ai précisé dans mes remarques liminaires que le cadre des ressources humaines en entier doit être examiné. Il y a beaucoup de questions d'envergure à régler, dont la classification. Les études ont duré des années et ont coûté des centaines de millions de dollars, et pourtant les problèmes n'ont pas été résolus.

Le recrutement est un problème de taille. Une de nos enquêtes a dévoilé que dans 90 p. 100 des cas, les recrues de la fonction publique étaient des contractuels à court terme. On ne peut espérer bâtir une fonction publique solide en octroyant des contrats à court terme.

There are many issues. There is a huge list of issues that have to be dealt with. Government really needs to put attention to this, and they have to put the resources to it.

I see this as one step in the whole process. Perhaps it is a significant step because legislation indicates an intent. People may take it more seriously because of new legislation being in place, but in no way will it solve all the problems.

**Senator Ringuette:** Nowhere does Bill C-25 mention or make it a requirement of human resource planning in order to receive the delegation of authority.

**Ms. Fraser:** I agree.

**Senator Ringuette:** There is the delegation of authority, but there is no requirement in Bill C-25 for deputy heads or for managers, as per Bill C-25, in order to receive that delegation, to show managerial responsibility by at least having a human resource plan.

**Ms. Fraser:** I am not sure that everything needs to be put into legislation. I would hope that the report, for instance, the Treasury Board secretariat will be producing every year on the state of human resources will address those kinds of issues and that if Parliament, amongst others, takes an interest in this, it will focus attention on the need to plan and the need to pay much more attention to human resource management going forward.

**Senator Ringuette:** In regard to post-secondary recruitment programs, you indicated in your comments that you have observed that when a directive is not issued by the commission to a certain department to use a program the department does not use it. How do you see Bill C-25 and this delegation and this separation of power with the commission enhancing the use of the post-secondary recruitment program?

**Ms. Fraser:** The post-secondary recruitment program that we looked at was significantly improved and was still fairly new. I think there is a marketing effort, if you will, that needs to be made to get departments to use it more. Again, I am not sure that legislation will accomplish it all. There are a lot of other activities. Departments have to see that it is easy to use, that they get good candidates out of it, that it is flexible and that it helps them. Many other efforts and initiatives have to go on in parallel with legislation, or perhaps in addition to legislation, in order to get people to change the way that they manage their human resources.

[Translation]

**Senator Chaput:** I always find it a pleasure to hear your presentations. I attended your presentation of your last audits, and found your comments very interesting. I read your audit reports on government departments very attentively.

We have a sense of security when you conduct an audit and make recommendations for future corrective measures. If I understand correctly, your financial resources enable you to audit four to five departments each year.

Il y a beaucoup de problèmes. Il y en a d'ailleurs une liste qui vont devoir être réglés. Il va falloir que le gouvernement s'en préoccupe et débloque les ressources nécessaires.

Pour moi, il s'agit d'une étape au sein du processus plus large. Peut-être s'agit-il d'une étape clé parce qu'un projet de loi indique une intention. Peut-être la prend-on plus au sérieux parce qu'une nouvelle loi va être adoptée, mais il ne faut pas penser qu'elle résoudra tous les problèmes.

**Le sénateur Ringuette:** Il n'y a aucune disposition du projet de loi C-25 qui mentionne ou exige une planification des ressources humaines aux fins de la délégation des pouvoirs.

**Mme Fraser:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Ringuette:** On traite de la délégation des pouvoirs, mais dans le projet de loi C-25, les administrateurs généraux ou les gestionnaires ne sont aucunement tenus de démontrer une certaine responsabilité en matière de gestion en ayant au moins un plan des ressources humaines pour obtenir la délégation des pouvoirs.

**Mme Fraser:** Je ne suis pas convaincue que tous les petits détails doivent figurer dans le projet de loi. J'ose espérer que le rapport sur l'état des ressources humaines produit chaque année par le Secrétariat du Conseil du Trésor, par exemple, traitera de ce genre de questions et que le Parlement, notamment, s'intéressera à cette question en ciblant la planification et la gestion des ressources humaines.

**Le sénateur Ringuette:** Pour ce qui est des programmes de recrutement postsecondaire, vous avez indiqué que si la commission n'émet pas de directives pour qu'un ministère ait recours à un programme, ce dernier n'est pas appliqué. Comment le projet de loi C-25, la délégation et la séparation des pouvoirs avec la commission inciteront-ils les ministères à avoir recours au programme de recrutement postsecondaire?

**Mme Fraser:** Le programme de recrutement que nous avons étudié avait été grandement amélioré et était toujours relativement récent. Je pense que c'est au niveau du marketing qu'il va falloir faire un effort, si vous le permettez, pour inciter les ministères à en tirer profit. Je ne suis pas convaincue que la loi à elle seule permettra de réaliser les objectifs; il existe bien d'autres activités. Il faut que les ministères se rendent compte que le programme n'est pas compliqué, que les candidats qui en sortent sont compétents, qu'il est souple et utile. Il faut lancer beaucoup d'autres initiatives en parallèle à la loi, ou plutôt en plus de la loi, pour changer la façon dont on gère les ressources humaines.

[Français]

**Le sénateur Chaput:** C'est pour moi un plaisir d'écouter vos présentations. J'ai assisté à la présentation de vos dernières vérifications et j'avais trouvé cela très intéressant. Je lis attentivement les rapports de vérification des divers ministères.

Nous nous sentons en sécurité lorsque vous arrivez avec une vérification et qu'il y a des recommandations pour les corrections futures. Si je comprends bien, il me semble que vos ressources financières vous permettent de vérifier annuellement quatre ou cinq ministères?

**Ms. Fraser:** No, we audit the public accounts of Canada, and therefore have to audit about 20 or 25 departments. Moreover, as part of our value-for-money and report auditing, we prepare about 30 reports annually.

**Senator Chaput:** A bill like this establishes new institutions, such as the tribunal and new training school. Will it require many hours of audit work on your part?

**Ms. Fraser:** Not necessarily. These organizations are not likely to have financial statements requiring yearly audits. We will add them to the cycle with other agencies. In recent years, we were unable to audit small agencies and tribunals as often as we would have wished. The focus is often on departments with the largest budgets. But we are establishing planning and a strategy to expand our presence. This will of course require additional funding, but we have received the funding we will need.

**Senator Bolduc:** You seem fairly optimistic that this bill presents advantages over the previous system. I understand that senior officials and departments are satisfied, because they will have additional powers. The commission seems satisfied because its roles have been clarified. It has lost some of its responsibilities, but has received others and is generally satisfied. Treasury Board will have expanded powers as usual, and is satisfied as well. There will be a general arbitration tribunal. In the first part of the bill, the Labour Code applies and unions are happy. There are 250 articles; it is a special Labour Code for the public service. As for the public service itself, there are 135 articles relating to employment, of which about 30 deal with appointments and preference. Seven articles focus solely on the preference to be given to certain groups. Much is made about a complaint procedure and appeals that employees will be able to make. In the past, the Public Service Commission had its own appeal board. Now, the bill has turned the board into a tribunal. Those people are therefore happy. Senior officials are going to be allowed to make policy.

I will confess that, as I come from a different generation, I find much here outrageous. But I seem to be the only one to be outraged. Mr. Hodgetts and Mr. Franks were outraged yesterday, but many witnesses have said that they are quite happy with the bill. So everyone is happy, and we carry on. Everything is fine in the public service, salaries are good and people are happy, but what really counts is to ensure that we have quality public servants and a solid process to advance officials so that once those officials reach the top we have quality senior officials in the public service.

I do not see any guarantees of that in the bill at all. We have fewer guarantees than we did in 1940! In 1966, I was a federal public servant. I think what we did wrong was failing to adapt our management of the public service to the unionization of the public service. We dealt with pay problems — more or less, anyway,

**Mme Fraser:** Non. Nous faisons une vérification financière des comptes publics du Canada; nous avons donc une vérification financière d'environ 20 ou 25 ministères. De plus, dans notre pratique de vérification d'optimisation des ressources et des rapports, nous faisons une trentaine de rapports par année.

**Le sénateur Chaput:** Dans un projet de loi comme celui-ci qui met sur pied de nouvelles institutions telles que le tribunal et la nouvelle école de formation, est-ce que cela exigera de votre part beaucoup plus de travail en termes d'heures lorsque vous aurez à faire la vérification?

**Mme Fraser:** Pas nécessairement. Il est peu probable que ces entités aient des états financiers qui seront vérifiés à chaque année. Nous allons les mettre dans le cycle avec d'autres agences. Dans les dernières années, nous n'avons peut-être pas vérifié les plus petites agences et les tribunaux autant qu'on l'aurait souhaité. L'attention est souvent mise sur les ministères les plus importants en termes monétaires. Mais nous entreprenons une stratégie et une planification pour avoir une présence accrue. Il est certain que cela prendra des fonds additionnels, mais on vient de recevoir du financement à cet effet.

**Le sénateur Bolduc:** Madame, vous semblez relativement optimiste sur le progrès qu'il y a dans cette loi par rapport à l'ancien système. Je comprends que les cadres de l'administration dans les ministères sont satisfaits parce qu'ils auront des pouvoirs additionnels. La Commission a l'air satisfaite aussi parce que ses rôles sont clarifiés. Elle en a perdu quelques-uns, mais elle en a reçu d'autres et elle en est satisfaite. Le Conseil du Trésor augmente ses pouvoirs comme d'habitude et il est content. Il y aura un tribunal d'arbitrage général. Dans la première partie du projet, le Code du travail s'applique; les syndicats sont heureux. Il y a 250 articles, c'est un code du travail spécial pour la fonction publique. Quant à la fonction publique elle-même, pour l'emploi, il y a 135 articles, dont une trentaine concernent les questions de nomination et les préférences. Il y a sept articles seulement sur les préférences qui sont données à des groupes. On s'étend beaucoup sur les plaintes et les appels que les employés vont pouvoir faire. Il y avait auparavant une commission d'appel à l'intérieur de la Commission de la fonction publique; on en fait maintenant un tribunal. Donc, tout ce monde va être heureux. On permettra aux fonctionnaires cadres de faire de la politique!

Je vous avoue que pour un homme d'une autre génération, il y a beaucoup de choses qui me scandalisent, mais j'ai l'air seul à être scandalisé. Il y avait M. Hodgetts et M. Franks, hier, qui étaient scandalisés, mais de nombreux témoins nous ont dit que l'affaire est pas mal. Tout le monde est heureux et on continue. Dans la fonction publique, c'est bien beau les salaires et que le monde soit heureux, mais ce qui compte, c'est de s'assurer d'une qualité de fonctionnaires et d'un processus d'avancement des fonctionnaires qui se tienne de façon qu'au sommet, on ait des cadres supérieurs de qualité dans la fonction publique.

Rien ne me le garantit là-dedans, strictement rien! Il y en a moins qu'en 1940! J'ai travaillé à la fonction publique fédérale en 1966. Je pense que ce qu'on n'a pas fait comme il faut, c'est qu'on ne s'est pas adapté à la syndicalisation de la fonction publique versus la gestion de la fonction publique. On a réglé le problème

because even today the federal classification system is completely absurd. It is outrageous. Many people should have lost their jobs, but oddly enough the commission never fired anyone. It is an outrage.

There are no guarantees in this bill. What struck me a couple of days ago is that no one — at least no one other than people who have been studying the issue for years — is outraged that the merit principle is not defined. We see no mention of competitions to enter the public service, and no mention of competitions among officials to advance within the public service. In other words, the core simply is not there. We have 300 pages of procedure, but the genuine competition process, public examinations with juries and results, are simply not mentioned. We imagine that these processes will just happen by themselves. Officials are good and competent, and we can rely on them. I have a great deal of respect for the public service — I have been involved in it all my life — but human nature is what it is, and ever since the delegation of authorities in 1993, the effect of the current system has been that 80% of officials are recruited any old way. That is how it works. They are recruited as temporary employees, and eventually become permanent employees.

This is not how we built up the quality public service we have at the Department of Foreign Affairs and at the Department of Finance. As a member of the Standing Committee on National Finance and the Committee on Foreign Affairs, I have dealt primarily with people from Foreign Affairs and Finance. Those are the officials I know best. This is not how those departments have become what they are.

Except, I suppose, some would say that the goal is to make everyone happy. Everyone is happy, so everything is all right.

As a representative of the public and with my experience, I know that this process is lacking something quite fundamental. You yourself discreetly alluded to that. I wanted to make that comment as my work in the Senate is drawing to an end.

**The Chairman:** Senator Bolduc is retiring in four days.

*[English]*

This is his final meeting and so I have given him permission to leave a half-hour early to catch a plane back to Quebec. However, I do not want him to do that before we have had an opportunity to acknowledge his tremendous contribution to this committee since his arrival in the Senate — was it 15 years ago, senator?

**Senator Bolduc:** Already.

**The Chairman:** He was chair of this committee for a few years and he has been a member. He has brought his vast experience in public administration, here and elsewhere, and his knowledge of the country. It is with a great deal of admiration, respect and affection that we acknowledge all that — and not to silence him for the next hour.

Senator Bolduc, if you want to make another intervention, please do so.

des salaires — en fait, plus ou moins, parce que même encore aujourd'hui, la classification fédérale, c'est la pagaille. C'est un scandale. Plusieurs auraient dû perdre leur emploi, mais étrangement, la Commission n'a jamais mis quelqu'un dehors. C'est scandaleux!

Rien ne le garantit là-dedans. Ce qui m'a frappé depuis deux jours, personne ne s'est scandalisé du fait que le principe du mérite n'est pas défini, à part d'anciens analystes de la question. Rien ne parle de compétition pour entrer à la fonction publique, et rien ne parle de la compétition au sein des fonctionnaires pour avancer dans la fonction publique. Autrement dit, l'essentiel n'est pas là. On a 300 pages de procédures là-dedans. Mais les vrais processus de concurrence, les examens publics avec des jurys et des résultats, on n'en parle pas. On s'imagine que cela va venir tout seul. Les fonctionnaires sont bons et compétents et on peut se fier à eux. J'ai beaucoup de respect pour la fonction publique — j'ai fait cela tout ma vie — mais la nature humaine est là et le système actuel a pour effet, depuis les délégations de pouvoirs de 1993, que les quatre cinquièmes des fonctionnaires sont recrutés n'importe comment. C'est ainsi que cela fonctionne. Ils sont tous recrutés temporairement, et à la longue, ils deviennent permanents.

Ce n'est pas ainsi qu'on a construit la fonction publique de qualité qu'on a au ministère des Affaires étrangères et au ministère des Finances. Comme membre du comité des Finances nationales et du comité des Affaires étrangères, j'ai surtout eu à faire affaire aux gens du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances. Je les connais mieux. Ce n'est pas ainsi qu'on a bâti ces ministères.

Sauf que là, on dirait que l'objectif est que le monde soit content. Ils sont tous contents, donc tout va bien.

Comme représentant du public et avec mon expérience, je sais qu'il manque quelque chose de fondamental dans ce processus. Vous y avez fait allusion vous-même discrètement. Je voulais faire cette remarque à la fin de mes travaux au Sénat.

**Le président:** Je précise que le sénateur Bolduc prendra sa retraite dans quatre jours.

*[Traduction]*

C'est sa dernière réunion et je lui ai donc donné la permission de nous quitter une demi-heure avant la fin pour qu'il puisse prendre l'avion qui le ramènera à Québec. Par contre, je ne voudrais pas qu'il nous quitte avant que nous ayons souligné sa contribution exceptionnelle à ce comité depuis son arrivée au Sénat — voilà 15 ans, sénateur?

**Le sénateur Bolduc:** Déjà 15 ans.

**Le président:** Il a présidé ce comité pendant quelques années et en a été membre. Il nous a fait profiter de sa vaste expérience en administration publique, ici et ailleurs, et de ses connaissances du pays. C'est avec un infime respect, admiration et affection que nous soulignons tout cela — et non pour l'empêcher de parler pendant la prochaine heure.

Sénateur Bolduc, je vous invite à faire une autre intervention.

[Translation]

However, if she wishes, the Auditor General may comment on your remarks, senator.

**Ms. Fraser:** I would like to say that we will miss Senator Bolduc. His questions were always very relevant and deeply appreciated. For us, it was almost like sitting an exam — we knew that he was more familiar with the subject than we were. He understood how we work. We thank him for the interest he has demonstrated in our work.

The merit issue is a sensitive one. With the current system, it can take up to 18 months to hire someone. I do not think that the current process makes it possible for us to get the best people. The system does not work. All the jurisprudence has made the process very cumbersome. The Public Service Commission will therefore have to ensure that the process is properly applied. And the commission will still have the power to remove a delegation of authority if necessary. This is something that everyone must clearly understand.

[English]

**The Chairman:** I would like to ask, Auditor General, about the creation of this new agent, the proposed Public Service Staffing Tribunal. There has been some criticism of that decision here. I have before me the testimony of one of our witnesses last night, Professor Franks, who, while acknowledging that the structures proposed in this act go a long way to improve the situation, said the act also creates a new agent of Parliament, the proposed Public Service Staffing Tribunal. He said he does not see the need for two agents of Parliament in the field of human resources management.

A little later he stated: Organizational overkill is not an attractive solution.

He and Professor Hodgetts were even more scathing during the question-and-answer period about all this. They suggested this was being done because the government did not want to take on the Public Service Commission, to abolish it, which might have been their first preference, or to reform it seriously. So as Professor Hodgetts said, “We are better at addition than subtraction.” So we have created this new agency.

If that is the case, that is bad news for Parliament because this proposed act, to some extent, is trying to tighten the relationship between the Public Service Commission and Parliament. If, as Professor Hodgetts suggested, we are now dealing with a “curiously truncated” Public Service Commission, then perhaps we had better look again.

Do we need this proposed Public Service Staffing Tribunal? Is its creation undermining the role of the Public Service Commission and, in particular, its relation to Parliament?

[Français]

Cependant, la vérificatrice générale pourrait, si elle le désire, commenter vos propos, sénateur Bolduc.

**Mme Fraser:** J'aimerais dire au sénateur Bolduc qu'il va nous manquer. Il avait toujours des questions très pertinentes et très appréciées. Pour nous, c'était presque un examen parce qu'on savait qu'il connaissait le sujet plus que nous. Il comprenait notre travail. Nous le remercions de l'intérêt qu'il a porté à nos travaux.

La question du mérite est une question délicate. L'embauche d'une personne peut prendre jusqu'à 18 mois dans le système actuel. Je ne crois pas que l'on puisse recruter les meilleurs candidats avec le processus en cours. Ce système ne fonctionne pas. Toute la jurisprudence a rendu le processus très lourd. La Commission de la fonction publique devra donc s'assurer que le processus est bien respecté. Et la commission aura toujours le pouvoir d'enlever la délégation, s'il y a lieu. Il devrait y avoir un signal très clair envoyé au système.

[Traduction]

**Le président:** Madame la vérificatrice générale, j'aurais une question sur la création de ce nouveau mandataire, à savoir le Tribunal de la dotation de la fonction publique proposé. Cette décision a été critiquée au comité. J'ai devant les yeux le témoignage de l'un de nos témoins d'hier soir, le professeur Franks, qui, tout en reconnaissant que les structures proposées améliorent grandement la situation, souligne que le projet de loi crée un nouveau mandataire du Parlement, soit le Tribunal de la dotation de la fonction publique. D'après lui, on n'aurait pas besoin de deux mandataires du Parlement dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Il a enchaîné en disant qu'un excédent organisationnel n'était pas une solution attrayante.

Il a été encore plus critique, tout comme le professeur Hodgetts, pendant la période de questions qui a suivi. Ils ont laissé entendre que tout ceci émanait du fait que le gouvernement ne voulait pas faire face à la Commission de la fonction publique, pour l'abolir, sans doute sa préférence, ou pour la réformer en profondeur. Comme l'a dit le professeur Hodgetts, «nous savons additionner, mais pas soustraire». C'est ainsi qu'a été créé ce nouvel organisme.

Si c'est effectivement le cas, ça ne présage rien de bon pour le Parlement parce que le projet de loi, dans une certaine mesure, tente de resserrer les liens entre la Commission de la fonction publique et le Parlement. Si, comme l'a suggéré le professeur Hodgetts, nous traitons maintenant avec une Commission qui a été «curieusement tronquée», il est possible que nous ayons raté quelque chose.

Ce tribunal de dotation de la fonction publique est-il réellement nécessaire? Sa création met-elle en péril le rôle de la Commission de la fonction publique et, tout particulièrement, sa relation avec le Parlement?

**Ms. Fraser:** We have not particularly looked at labour relations so I do not feel qualified to talk about the role of the new tribunal. My understanding is that it is not an officer of Parliament in the sense of, for instance, the Auditor General. It is an agency that is being established.

We have recommended that roles and responsibilities be clarified, including the role and the responsibility of the Public Service Commission. We believe that the role defined here is, if you will, very similar to the role of the Auditor General in an audit-and-control sort of role. To do that effectively, one should not also be involved in the day-to-day operations, if you will. There is an importance in separating those two functions.

Obviously, we were recommending that things be streamlined. One could question if adding another agency is streamlining, but that gets us into the area of labour relations. I am sure there are others better qualified than I to speak to the necessity of another tribunal.

**Senator Comeau:** Would the Auditor General tell me where she got the 18-month figure? Was that a number that you yourself crunched or did that come from Treasury Board?

**Ms. Fraser:** That was in one of our audits, I believe in 1999.

**Senator Comeau:** Is that an extreme or an average?

**Ms. Fraser:** It might have been the upper end but it was certainly not a rare circumstance.

**Senator Comeau:** Would it be possible for you to go back and report to us the average rather than the extreme? I find that number rather on the high side; I should like to know where the numbers fall.

**Ms. Fraser:** I would be glad to do that. I think in that audit report we talked about the process and we will find some data for you.

**Senator Mahovlich:** I wanted to know if the Auditor General had the authority to present Senator Bolduc with the Award of Merit?

**The Chairman:** If she did, she would.

Thank you, Auditor General, once again.

We will now hear from Mr. Ercel Baker. Mr. Baker has been deputy secretary to the cabinet, that is, in the machinery of government and senior personnel in PCO. For 11 years, he was executive director of the Public Service Commission, with particular responsibility for the recruitment, development and counselling of executives in the federal public service.

He was also a member of the Fryer advisory committee on labour-management relations in the federal public service. Some of the recommendations of the Fryer advisory committee have found their way into this bill, although not all of those recommendations.

Mr. Baker, please proceed.

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas étudié les relations de travail et par conséquent je ne suis pas compétente pour parler du rôle du nouveau tribunal. Si j'ai bien compris, il ne s'agit pas d'un mandataire du Parlement comparable à, par exemple, le vérificateur général. Il s'agit plutôt d'un organisme qui est créé.

Nous avons recommandé que les rôles et responsabilités soient clarifiés, ce qui comprend la Commission de la fonction publique. D'après nous, le rôle qui est ici défini ressemble de près au rôle de vérification et de contrôle du vérificateur général. Pour exercer ces fonctions de façon compétente, il ne faut pas participer au fonctionnement du gouvernement. La séparation de ces deux fonctions est importante.

Bien évidemment, nous recommandions que les choses soient simplifiées. Il est normal de se demander si l'ajout d'un organisme simplifie les processus, mais cela relève des relations de travail. Je suis convaincue qu'il y a des personnes beaucoup plus compétentes que moi qui pourraient vous parler de la nécessité d'un nouveau tribunal.

**Le sénateur Comeau:** La vérificatrice générale aurait-elle l'obligeance de me dire d'où provient la statistique de 18 mois? Est-ce vous qui l'avez calculée, ou provient-elle du Conseil du Trésor?

**Mme Fraser:** Cette statistique provient d'un de nos rapports, de 1999 je crois.

**Le sénateur Comeau:** S'agit-il d'un extrême ou d'une moyenne?

**Mme Fraser:** Il est possible que c'était au-dessus de la moyenne mais, chose certaine, ce n'était pas un cas rare.

**Le sénateur Comeau:** Serait-il possible de retourner en arrière pour nous donner une moyenne plutôt qu'une statistique extrême? Je trouve que ça fait beaucoup et j'aimerais savoir plus précisément ce qu'il en est.

**Mme Fraser:** Je serais ravie de le faire. Je pense que dans ce rapport nous avons traité du processus et nous trouverons les statistiques qui vous intéressent.

**Le sénateur Mahovlich:** La vérificatrice générale jouit-elle de l'autorité lui permettant de présenter un prix de mérite au sénateur Bolduc?

**Le président:** Si c'était le cas, elle le ferait.

Merci, madame la vérificatrice générale, encore une fois.

M. Ercel Baker va maintenant prendre la parole. M. Baker a été sous-secrétaire du cabinet, à savoir dans les rouages du gouvernement et haut fonctionnaire au Bureau du Conseil privé. Il a été directeur exécutif de la Commission de la fonction publique pendant 11 ans, où il était chargé du recrutement, du perfectionnement et du counseling des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale.

Il a également été membre du Comité consultatif Fryer sur les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique. Certaines des recommandations formulées par le Comité consultatif Fryer se retrouvent d'ailleurs dans le projet de loi.

Monsieur Baker, allez-y.

**Mr. Ercel Baker, As an Individual:** Honourable senators, I believe that Bill C-25 is a very important piece of legislation. As the chairman has said, I was with Canada's federal public service for a long time, just something over 36 years actually. It is somewhat unusual, but I actually entered the public service as a Clerk-1, a position that subsequently became CR-1. I served at almost all levels of what is called the administrative support category, the administrative category and the executive category.

I spent 11 of those years with the Public Service Commission, where I was responsible for various aspects of the staffing system, and toward the end of my time there I was responsible for the staffing system. I also want to mention that I spent a number of years as a staff relations officer, a number of years as a classification officer and, in the 36-odd years, many years as a manager in various parts of the public service.

I mention all of this because I think it is important to know that, when you listen to what I am saying and in our discussion, my views and my perceptions are based on a lot of different experiences over a long period of time. I am truly one of the old-timers, as they say.

Some of you may be aware that I have been involved, since the late 1980s, in the modernization of China's civil service. Canada's public service has served me well as a model of what a professional public service should be. I think it is truly one of Canada's most important assets, and I believe that this bill is an important aspect of the evolution of this asset. It is important in a number of ways. I want to mention two or three of them.

First, this is the first comprehensive overhaul in many years of how we manage the public service. However, I am not one of those that subscribe to the view that all of the previous attempts were failures. I think each of them contributed in various ways to bringing us to the point where we can look at a piece of legislation like this, and I think that is important.

Second, I think it is an important bill. Although I left the public service almost nine years ago, I still talk to an awful lot of public servants. It is clear to me that it is really time to move from talking about the importance of human resource management to actually doing something about it. I think the bill is an important step in this process of giving public servants and public service managers the appropriate machinery and the tools to ensure that our federal public service continues its long tradition of excellence.

Finally, I think it is an important piece of legislation because, frankly, if legislation is not passed now, I do not think we will have another opportunity for probably quite a long time. To many public servants, this is really a test of government's will to make the changes that are necessary. I feel it is important that Parliament not fail them at this point.

**M. Ercel Baker, témoignage à titre personnel:** Honorables sénateurs, le projet de loi C-25 est très important. Comme l'a précisé le président, j'ai été fonctionnaire fédéral canadien pendant longtemps, pendant un peu plus de 36 ans. C'est peu commun, mais j'ai débuté au niveau Clerk-1, poste qui s'est par la suite transformé en CR-1. J'ai occupé des postes à presque tous les niveaux de ce qu'on appelle la catégorie du soutien administratif, la catégorie administrative et la catégorie de la direction.

J'ai passé 11 ans à la Commission de la fonction publique, où j'ai été chargé de différents aspects du système de dotation, puis du système en entier. J'ai également été agent des relations de travail pendant plusieurs années, puis agent de classification pendant un certain nombre d'années et, enfin, j'ai été gestionnaire pendant bien des années au cours de mes 36 ans de service dans divers secteurs de la fonction publique.

Je vous donne toutes ces précisions car je pense qu'il est important qu'en m'écoutant vous vous souveniez que mes points de vue se fondent sur des expériences très diverses qui s'étalent sur une longue période. Je suis ce qu'on appelle un vieux de la vieille.

Peut-être savez-vous déjà que depuis la fin des années 80, je contribue à l'effort de modernisation de la fonction publique chinoise. Le modèle canadien d'une fonction publique professionnelle m'a été d'un grand secours. Je suis convaincu qu'il s'agit là d'un des atouts les plus importants pour le Canada, tout comme je pense que ce projet de loi est une étape cruciale de l'évolution de cette fonction publique. Le projet de loi est important pour un grand nombre de raisons, et je n'en citerai qu'une ou deux.

Premièrement, il s'agit de la première véritable refonte depuis bien longtemps de la façon dont on gère la fonction publique. Par contre, je ne suis pas d'avis que toutes les tentatives précédentes ont échoué. Je pense au contraire que chacune d'entre elles nous a permis d'évoluer, nous permettant maintenant de discuter d'un projet de loi comme celui-ci, ce qui est important.

Deuxièmement, il s'agit d'un projet de loi important. Il est vrai que j'ai quitté la fonction publique il y a presque neuf ans, mais je suis toujours en contact avec bien des fonctionnaires. D'après moi, il ne suffit plus de parler de l'importance des ressources humaines; il nous faut maintenant agir en conséquence. Ce projet de loi constitue une étape importante dans le processus qui permet de donner les outils et les structures nécessaires aux fonctionnaires et aux cadres de la fonction publique qui leur permettront de maintenir leur niveau d'excellence.

Troisièmement, le projet de loi revêt une importance particulière parce que, très franchement, si nous ne l'adoptons pas maintenant, il nous faudra attendre longtemps avant qu'une autre occasion se présente. Pour bien des fonctionnaires, c'est un test de la volonté du gouvernement d'apporter les modifications nécessaires. Il ne faudrait pas que le Parlement manque à ses engagements.

Personally, I believe the legislative proposals are fundamentally sound. I can argue about some of the details, but my view is that the legislation deserves a chance. It is based on extensive consultation. It is the result of a thoughtful and a comprehensive process.

Before we get into the questions, though, I want to state clearly my views on one of the more controversial aspects of the bill. I am referring to the changes proposed in the area of staffing. Specifically, I am referring to the so-called change in the definition of merit, from “best qualified” to “individual merit.” I say “so-called” because rather than definitions we are really talking about a change in approach from comparative assessments towards individual assessments — or, to put it another way, appointments as a result of competition versus appointments without competition.

I should say that I have read the transcripts of many of your witnesses, so I will try to put this in a very blunt kind of way when I talk about my views. I must admit that I had strong reservations in the early days of the discussions leading up to the legislation. My reservations have in large part been dispelled in the document that you now have before you, following the process in the House. I want to explain a little bit why I feel that way.

First, it is the requirement to use competitions that is removed by the legislation, not the capacity to do so. I think that is important to keep in mind. The cynical view is that, once the requirement is removed, there will be a wholesale rush on the part of managers to appointments without competition and by extension, to put it plainly, the appointment of friends, relatives, and generally whomever one knows. Obviously, there is a risk that the balance of appointments will shift from competitive to individual, but I would like us to keep in mind that this does not, by definition, mean that it will result in inappropriate appointments. In my experience, the vast majority of managers have as their first interest the appointment of the best-qualified person they can find. What is important, I believe, is that there be a system of, what someone recently described to me, robust oversight. I like that term. When I say “oversight,” I mean policies, guidance. Managers will not be left totally on their own; a strong — robust, if you will — audit is in place to ensure accountability.

My view of these risks is quite simple. I think we can either trust our managers to do the right thing or we can remain bogged down in a staffing system that is perceived as not working. I say “perceived” because I happen to be one who does not believe the system is quite as bad as it is perceived to be. However, as we all know, perception becomes reality, and so it no longer really matters that much whether it really is terrible or whether it is just perceived to be. It certainly is perceived to be and so I think we must move on.

I do not believe in blind trust, but I do believe in the principle that people should have the opportunity to demonstrate that they are capable of using tools such as we are talking about

Je pense que les propositions qui ont été faites sont bien fondées de façon générale. Je ne suis pas d'accord avec tous les détails, mais je pense qu'on devrait donner une chance à ce projet de loi, qui est le fruit de consultations à large échelle et l'aboutissement d'un processus bien pensé et exhaustif.

Avant de passer aux questions, permettez-moi de m'exprimer sur l'un des aspects les plus controversés de ce projet de loi, à savoir les modifications proposées dans le domaine de la dotation, et, plus particulièrement, la modification de la définition du mérite, qui passerait de la personne la plus qualifiée au mérite individuel. Il ne s'agit pas réellement d'une modification de la définition mais plutôt d'un changement d'approche: on s'écarte des évaluations comparatives pour adopter les évaluations individuelles — ou, en d'autres termes, on passe de la nomination sur concours à la nomination sans concours.

J'ai lu les transcriptions de bien des témoins, et je vais essayer d'exprimer mes points de vue le plus rapidement possible. Je peux vous dire franchement que quand les discussions relatives à ce projet de loi ont été entamées, j'avais des réserves importantes. De façon générale, ces réserves n'ont maintenant plus lieu d'être grâce au document que nous avons entre les mains, résultat du processus de la Chambre. Je vais maintenant vous expliquer cette évolution.

Tout d'abord, il s'agit de l'obligation d'avoir recours aux concours qui est retirée du projet de loi et non la possibilité de s'en servir. Il est important de s'en souvenir. Les cyniques diront qu'une fois que l'obligation sera retirée, alors les gestionnaires se mettront à brader les nominations sans concours et par extension, pour parler très clairement, nommeront leurs amis, les membres de leur famille et des connaissances. Évidemment, le risque, c'est qu'il y ait plus de nominations individuelles que de postes dotés par concours. Mais il faut tout de même qu'on comprenne que cela ne veut pas nécessairement dire qu'il y aurait des nominations inappropriées. D'après mon expérience, je peux dire que la grande majorité des gestionnaires ont pour priorité la nomination des personnes les plus compétentes. Ce qui est important, c'est qu'il y ait un système qui permette, pour reprendre une expression que j'ai entendue récemment, une surveillance robuste. C'est une expression qui me plaît. J'entends par là les politiques, l'orientation. Les gestionnaires ne seront pas sans ressources; il existera un système de vérification robuste assurant une reddition de comptes adéquate.

Mon évaluation de ces risques est très simple. Nous pouvons soit nous dire que les gestionnaires suivront le droit chemin ou nous embourber dans un système de dotation qui donne l'impression de ne pas fonctionner. J'ai bien dit «donne l'impression» parce que je ne pense pas que le système marche aussi mal qu'on le pense. Par contre, comme la perception devient réalité, il n'est plus vraiment pertinent d'essayer de déterminer si le système fonctionne vraiment mal ou s'il s'agit simplement d'une perception. Étant donné qu'il est perçu comme fonctionnant mal, nous devons faire changer les choses.

Je ne pense pas qu'il faut qu'on ait une confiance aveugle mais il faut qu'on donne suffisamment de temps aux personnes concernées pour qu'elles puissent démontrer qu'elles sont en

appropriately. Occasionally, there will be failures. However, in the case of this legislation, I personally am satisfied that the checks and balances that have been built into the legislation to ensure accountability make the risk of occasional failures acceptable.

The flexibility introduced by this legislation has great potential. It can be used appropriately. If it is, it will result in significant benefits in areas such as representativeness, diversity and competence, or it can be abused, which will result in the introduction of widespread bureaucratic patronage.

I believe it is important that we recognize these risks. We need to know that it can go either way, but I truly believe we must take the high road and start with the principle of trust and accountability.

I would like to open it to questions, if I may.

**Senator Bolduc:** I enjoyed your presentation. There is a lot of experience in it, no doubt. I said what I had to say, I guess, about that legislation. We have been talking about that for the last two days. We also had some meetings in June. For now, I will leave it to other senators.

However, I understand that you have chosen to be on the optimistic side.

**Mr. Baker:** Yes.

**Senator Bolduc:** In the long run, will it go pretty well, in your opinion?

**Mr. Baker:** I believe so. I believe it needs to be carefully monitored, but I am an inherent believer in human nature wanting to do the right thing.

[Translation]

**Senator Bolduc:** Apart from what I said earlier — and I will take nothing back — this bill does have a number of positive aspects. There is no doubt decentralization is necessary. We have to give managers a chance to do their work. However, their drive for efficiency might be at the expense of equal opportunity for citizens and for existing officials. So it is fairness, or equity, which is my primary concern.

In a democratic society like ours, we must have equity, or equal opportunity. I was an administrator for a number of years, and I am therefore well aware of managers' concern for efficiency. That concern will no doubt result in an effort to ensure that equity goals are met, because managers must have the staff they need to operate properly.

There is an issue of equal opportunity, both for Canadians wishing to enter the public service and for existing officials and their advancement. I am deeply concerned about this issue. Advancement is less critical when it comes to specialized officials within departments. We can assume that it is in the best interest of senior officials to have qualified personnel around them.

mesure de tirer parti des outils dont nous discutons. Il y aura de temps en temps des échecs. Par contre, je suis confiant que les freins et contrepoids qui existent dans le projet de loi pour assurer la reddition de comptes rendent le risque d'échecs occasionnels acceptable.

La souplesse qui est introduite par le projet de loi a un grand potentiel. Si on y a recours de façon adéquate, la représentativité, la diversité et la compétence en seront grandement améliorées. Par contre, si on en abuse, on assistera au pistonnage bureaucratique à grande échelle.

Il faut qu'on soit conscient de ces risques. Il faut qu'on comprenne que les choses peuvent bien ou mal se passer, mais je pense sincèrement qu'on devrait être optimiste et préférer les principes de confiance et de reddition de comptes.

Si vous le permettez, j'aimerais qu'on passe à la période des questions.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai aimé votre exposé. Votre expérience transparaît. Moi, j'ai déjà tout dit ce que j'avais à dire au sujet de ce projet de loi. Cela fait deux jours qu'on en parle. Nous nous sommes également réunis en juin, pour le moment du moins, je vais céder la parole aux autres sénateurs.

Par contre, j'ai cru comprendre que vous étiez plutôt optimiste.

**M. Baker:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** Pensez-vous que les choses vont bien se passer, à long terme?

**M. Baker:** Oui, je le crois. Je pense que la situation doit être surveillée de très près, mais je crois fermement que c'est dans la nature humaine de suivre le droit chemin.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Mis à part la teneur de mes propos un peu plutôt — et je ne retire rien — ce projet de loi comporte plusieurs bons aspects. Il ne fait nul doute qu'une décentralisation est nécessaire. Il faut donner aux gestionnaires la chance de faire leur travail. Toutefois, leur souci de l'efficacité pourrait se faire aux dépens de l'équité en matière d'opportunité pour les citoyens et fonctionnaires en place. Cette équité est ma principale préoccupation.

Dans une société démocratique comme la nôtre, il doit exister une équité en matière d'opportunités. Ayant été administrateur pendant plusieurs années, je suis sensible au souci de l'efficacité chez le gestionnaire. Ce souci fera certes en sorte que les objectifs en matière d'équité seront rencontrés, car un gestionnaire se doit d'avoir les effectifs nécessaires à l'accomplissement des opérations.

Il est question d'équité en matière d'opportunités, tant pour les citoyens accédant aux postes à la fonction publique que pour les fonctionnaires et leur avancement. Cette question me préoccupe beaucoup. La question de l'avancement est moins critique lorsqu'il s'agit de cadres spécialisés au sein de ministères. On peut présumer qu'il est dans l'intérêt des cadres supérieurs de s'entourer de personnel qualifié.

To ensure that work is well done a manager needs competent personnel, but equal opportunity nonetheless remains important. We have to give everyone a chance, since we are in a public service, and are using taxpayer dollars. People must have the opportunity to apply for positions, because their skills form the foundation of the high-calibre system we have.

The competition system in the advancement regime, particularly in various departments, protects the public in a way. Competition protects consumers. And in the same way, within the public service, competition protects Canadians by maintaining the calibre of officials.

[English]

**The Chairman:** What is so much more robust about the oversight provided for in this bill that would ensure the equality of opportunity that Senator Bolduc is talking about?

**Mr. Baker:** I do not think it is the bill that ensures it. I am watching with some interest to see how robust that oversight will be. My comments relate more to the fact that that is absolutely essential. When I read the transcripts of the president of the Public Service Commission, he talked about the resource issue. That is absolutely essential.

**The Chairman:** It is somewhat — to borrow a phrase from Senator Ringuette a few moments ago — a leap of faith if one accepts that the government will give him the auditors and the other resources he needs in order to do the robust oversight that may rankle them from time to time.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Mr. Baker, in your presentation you said that at one point you were involved in classifying positions within the public service. This is a sensitive point among unions these days. Bill C-25 does not touch on classification. At present, the issue is not negotiable. In your experience, would classifying positions through negotiation with unions be possible today? If so, how would the parameters of the study be defined?

Classification standards will no doubt be determined by the employer. Making those standards negotiable does not pose a problem. However, I do not believe that today unions would be in a position to negotiate. They have neither the staff, knowledge, nor the experience to negotiate classification standards with Treasury Board. Treasury Board has the resources, and over 50 years' experience. You were involved in this, so please correct me if I am wrong.

[English]

**Mr. Baker:** I am one of those who believe that classification should not be bargained. Classification is, from my perspective, a fundamental management right. It is the basis on which many

Le souci du travail bien fait exige un personnel compétent, mais l'équité en matière d'opportunités est importante. Il faut donner la chance à tous car nous sommes dans le domaine d'une fonction publique payée par le public. Les gens doivent donc avoir l'opportunité de se présenter, je pense entre autres aux jeunes diplômés universitaires, car ils sont à la base de la qualité de notre système.

Dans le régime d'avancement, surtout dans les divers ministères, la concurrence protège en quelque sorte le public. La concurrence protège les consommateurs. Au même titre, dans la fonction publique, la concurrence protège les citoyens sur la qualité des fonctionnaires.

[Traduction]

**Le président:** Le système de surveillance décrit dans ce projet de loi est-il assez robuste pour assurer l'égalité des chances à laquelle le sénateur Bolduc fait référence?

**M. Baker:** Ce n'est pas le projet de loi qui assure l'égalité des chances. Je vais surveiller de très près le système de contrôle pour déterminer à quel point il est robuste. Mes observations portaient plutôt sur le côté essentiel de la chose. J'ai vu dans la transcription du témoignage du président de la Commission de la fonction publique qu'il parlait de la question des ressources. C'est absolument essentiel.

**Le président:** Pour reprendre les termes du sénateur Ringuette, c'est un acte de foi que de penser que le gouvernement mettra à sa disposition les vérificateurs et autres ressources dont il a besoin pour mettre en place un solide système de surveillance qui pourrait leur déplaire de temps en temps

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Monsieur Baker, dans votre présentation, vous avez indiqué avoir été impliqué à une certaine époque dans la question de la classification des postes au sein de la fonction publique. Il s'agit d'un point sensible chez les syndicats actuellement. Le projet de loi C-25 ne touche pas la classification. Cette question n'est pas négociable pour l'instant. Selon votre expérience, la classification des postes par négociation avec les syndicats est-elle possible aujourd'hui? Dans l'affirmative, comment les paramètres de cette étude sont-ils définis?

Les normes de classification seront sans doute déterminées par l'employeur. Rendre ces normes négociables ne présente pas un problème. Toutefois, je ne crois pas que les syndicats soient capable aujourd'hui de négocier. Ils n'ont ni les effectifs, ni les connaissances, ni l'expérience pour négocier les normes de classification avec le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor s'appuie sur des ressources et une expérience de plus de 50 ans. Vous qui avez été impliqué dans cette question, corrigez-moi si je me trompe.

[Traduction]

**M. Baker:** La classification ne devrait pas être le fruit de négociations, car il s'agit d'un droit fondamental de gestion. C'est le fondement de bien d'autres aspects de la gestion des ressources

other aspects of human resource management are pinned. It is the establishment of the value of a set of duties, and the right of management to allocate duties and to assess the value of those duties is something that we should not move away from.

I do not have a problem with — and I am not sure of the right term; sometimes it is referred to as co-development. If what we are talking about is management and union working together to ensure that when you develop standards these standards accurately reflect the realities of the workplace, I personally think that is a good thing, but not bargaining.

**Senator Gauthier:** He answered my question. He is not in favour of bargaining. Thank you.

**Senator Kinsella:** Mr. Baker, I should like to draw on your experience as well. If we are to accept the model that is proposed in Bill C-25, would you agree that we should expand the mandate of the new Public Service Commission and its function to give it the authority to conduct audits and investigations on the non-core agencies either on its own initiative or upon the request of a parliamentary committee; in other words, to give it jurisdiction in this act?

If we are to buy into the argument that this is an excellent model for a modern public service, for the core public service, then certainly *mutatis mutandi* it applies, it should be applicable to the non-core areas.

**Mr. Baker:** Again, my personal view is that it should be, pragmatically. However, the resource implications are tremendous. In principle, I would agree.

I liked your point about on the request of Parliament, for example. That could be feasible.

**Senator Kinsella:** It certainly would help with the resource part of it.

**Mr. Baker:** That is right, but as a matter of course, on an ongoing basis, I would not be optimistic that the resource issue could be solved.

**Senator Kinsella:** This is where I think it is important for us to break a certain paradigm that operates in this town, and we are the ones who can break it. That is to say, if we are buying into this new model, where auditing oversight is critical, then it is critical for the core areas of the public service and it is critical, that same oversight, and maybe more so, for those arm's length public service entities. Also, it would be incumbent upon Parliament to make sure that the appropriation is appropriately voted so that the new commission can carry out that function.

If there is no problem in terms of resources, are you a warm supporter of this proposition or an enthusiastic one?

**Mr. Baker:** Somewhere in between, probably, simply because I guess my basic premise is that it requires a high level of expertise.

It is easier to develop the expertise in one place rather than several. That is part of the reason I would be a supporter.

humaines. Il s'agit de l'établissement de la valeur de différentes tâches, et nous ne devrions pas nous écarter du droit des gestionnaires d'attribuer les différentes tâches et d'en évaluer la valeur.

Je n'ai pas de problème avec le codéveloppement; je ne suis pas sûr du terme exact mais c'est celui qui est utilisé. Si l'on entend par là le fait que les cadres et les syndicats devraient travailler ensemble pour s'assurer que les normes qui sont élaborées reflètent effectivement les réalités du milieu de travail, alors je pense que c'est une bonne idée; mais pas la négociation.

**Le sénateur Gauthier:** Il a répondu à ma question. Il s'oppose à la négociation. Merci.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Baker, je voudrais mettre à profit votre expérience. Si nous acceptons le modèle proposé dans le projet de loi C-25, pensez-vous que le mandat et les fonctions de la nouvelle Commission de la fonction publique devraient être élargis pour que la commission puisse effectuer des vérifications et des enquêtes dans les organismes non essentiels de sa propre initiative ou à la demande d'un comité parlementaire, en d'autres termes, lui donner compétence?

S'il s'agit véritablement d'un excellent modèle pour notre fonction publique moderne, pour les services de base offerts au public, alors il devrait également s'appliquer aux autres services, *mutatis mutandi*.

**M. Baker:** D'après moi, il devrait être applicable, concrètement. Par contre, cela demanderait d'énormes ressources. En principe, je suis d'accord.

J'ai bien aimé ce que vous avez dit au sujet d'une demande qui pourrait être faite par le Parlement, par exemple. C'est envisageable.

**Le sénateur Kinsella:** Ce serait utile pour ce qui est des ressources.

**M. Baker:** Vous avez raison, mais de façon générale, il ne serait pas raisonnable de penser que les questions relatives aux ressources vont pouvoir être réglées.

**Le sénateur Kinsella:** Il est important de faire changer les choses, et nous sommes dans une bonne position pour le faire. En d'autres termes, si nous acceptons ce nouveau modèle, où la surveillance et la vérification sont cruciales, alors il est important de dire qu'elles sont cruciales dans le cas des services de base offerts au public, et tout aussi importantes, sinon plus, dans le cas des organismes indépendants du secteur public. Il faudra également que le Parlement s'assure que les crédits budgétaires sont votés de façon adéquate pour permettre à la nouvelle commission de bien s'acquitter de ses fonctions.

Disons qu'il n'y a pas de problème de ressources, votre appui à cette proposition est-il tiède ou enthousiaste?

**M. Baker:** Entre les deux, sans doute, parce que mon hypothèse de base, c'est qu'elle demande beaucoup d'expertise.

Il est plus facile de bâtir cette expertise à un endroit précis plutôt qu'à plusieurs endroits. Cela explique en partie pourquoi je soutiens cette proposition.

[*Translation*]

**Senator Chaput:** Mr. Baker, in your presentation, you talked about the positive aspect, things that would be good for public service employees. You said that you had confidence the process would work. I would like you to tell me what aspect of this bill would be good for Canadians as a whole. I would like to know how things will improve over what we had before.

[*English*]

**Mr. Baker:** This will sound like a little bit of a cop-out, although I do not mean it that way at all. This bill provides a framework within which we can build, I believe, an effective human resource management system. When I read the bill, I was looking for that as well. It is nine years since I left government, so I am very much a member of the public, and there are a number of things that I actually like, if we can make it work.

One is in the area of representativeness. I love Canada very much. Canada is an incredible country. Part of what makes it an incredible country is the two cultures that form its basis and the diversity that has developed over the years through immigration. We must have a public service that reflects that. When I was in government, I used to refer to it as “reflects the Canadian mosaic,” and I still think of it that way. This bill provides the framework that gives us the flexibility to address some of those issues.

Some of the detractors of the bill believe that it will be used the other way. Over the period of time that I worked in the public service, I saw more very dedicated and highly motivated public servants than I saw of those who would grasp the opportunity to do something different. That is why I believe it will work.

**The Chairman:** Mr. Baker, I assume you were at the commission as executive director before you went to PCO as deputy secretary. What were the years?

**Mr. Baker:** I was at the commission from 1979 to 1991, and then I spent a couple of years as the CEO of Consulting and Audit Canada. I then went to Fisheries and Oceans, where I was the ADM Operations, and then to PCO.

**The Chairman:** On the basis of your experience with the commission, which is not that long ago, do you think it was necessary to take those functions away from the commission and create this new proposed public service staffing tribunal?

**Mr. Baker:** I am uncertain as to why we need a separate one. I was very interested in your reading from Mr. Hodgett's comments of last night. In principle, it is always better if you do not have to create more machinery, so I guess I would have looked for ways to leave that with the Public Service Commission.

**The Chairman:** The question that concerns me, having looked at it after hearing from some of these witnesses, is that if these functions that we will take away from the Public Service

[*Français*]

**Le sénateur Chaput:** Monsieur Baker, dans votre présentation, vous nous avez parlé du positif, de ce qui était bon pour les employés de la fonction publique. Vous avez dit que vous aviez confiance et que cela fonctionnerait. J'aimerais que vous me disiez, dans le nouveau projet de loi, ce qui sera bon pour l'ensemble des Canadiens. Ce qui sera meilleur en fonction de ce que l'on avait avant et ce que l'on aura avec ce projet de loi.

[*Traduction*]

**M. Baker:** Je vais sans doute donner l'impression d'éviter la question, mais là n'est pas mon intention. Ce projet de loi offre un cadre qui nous permettra de mettre sur pied un système de gestion des ressources humaines efficace. C'est également ce que je recherchais lorsque j'ai lu le projet de loi. J'ai quitté le gouvernement depuis neuf ans déjà et je me considère comme un membre du public de la population. Il y a beaucoup d'aspects qui me semblent bien s'il est possible de la concrétiser.

Tout d'abord, la représentativité. J'aime le Canada, pays fabuleux. C'est un pays fantastique en partie grâce aux deux cultures qui en sont le fondement et à la diversité qui s'est développée avec le temps par le biais de l'immigration. Il faut que tout cela se reflète dans la fonction publique. Quand j'étais fonctionnaire, je parlais de «reflet de la mosaïque canadienne» et c'est toujours comme ça que je conçois la chose. Le cadre que l'on retrouve dans le projet de loi nous donne la souplesse nécessaire pour s'attaquer à ces questions.

Ceux qui s'opposent au projet de loi pensent qu'il sera mal utilisé. Pendant ma carrière de fonctionnaire, j'ai rencontré plus de fonctionnaires dévoués et très motivés que de personnes qui profiteraient de l'occasion pour faire autre chose. C'est pour ça que je pense que tout cela va aboutir.

**Le président:** Monsieur Baker, je suppose que vous étiez directeur exécutif de la commission avant de devenir sous-secrétaire au Bureau du Conseil privé. Pourriez-vous nous préciser les dates?

**M. Baker:** J'ai travaillé à la commission de 1979 à 1991, puis j'ai été PDG de Conseils et Vérification Canada. J'ai ensuite occupé le poste de sous-ministre adjoint, Opérations, au ministère des Pêches et des Océans, pour finalement me retrouver au Bureau du Conseil privé.

**Le président:** D'après votre expérience à la commission, qui ne date pas d'il y a si longtemps, pensez-vous qu'il était nécessaire de retirer les fonctions de la commission pour créer ce nouveau tribunal de dotation de la fonction publique?

**M. Baker:** Je n'ai pas tout à fait compris pourquoi il nous faut une entité distincte. J'ai trouvé très intéressantes vos citations des propos tenus par M. Hodgetts hier soir. En principe, il est toujours préférable de ne pas faire grossir l'appareil gouvernemental, donc je pense que la commission aurait dû garder ses compétences.

**Le président:** Après avoir entendu certains de nos témoins, il y a une question qui me préoccupe. Si les fonctions que nous retirons à la Commission de la fonction publique pour les donner à ce

Commission and lodge with this new tribunal are important, then I think we have a problem because, on one hand, we are tightening up the relationship between the commission and Parliament but, on the other hand, we are taking these important functions away and putting them with a new tribunal that has been described as an agent of Parliament, although it is not really. I think it may report, but that is about it.

Are we undermining Parliament's creature, the creature that we depend on to ensure that the merit system is respected?

**Mr. Baker:** The principle involved is that you should not have a review done by the organization that has the authority. I agree with the principle, but, as I said, I think I would have looked for ways to ensure that that would not be an issue. However, there will always be those who argue that you cannot fix that problem without having them separate.

I do not think are you undermining the Public Service Commission in doing it. Some will argue that it would not matter because the commission will delegate most of what it does. Well, it will, but it is still responsible and accountable, and it will, I believe, continue to do some staffing at the very senior level.

**The Chairman:** It is not that I want to second-guess the decision. I understand the principle that you are articulating here. What occurs to me now is whether we should not consider ways of making the proposed public service staffing tribunal more authentically Parliament's creature by providing for Parliament, for example, to appoint at least the chair if not the members of the tribunal and make sure that they are Parliament's creature in every sense that the commission will be, or the Auditor General or the Commissioner of Official Languages is. Would that be important?

**Mr. Baker:** I think so. To be candid, when I read that part of the bill I was assuming that it was a parliamentary agency. I would have to go back and look at it.

**The Chairman:** I do not know in what respect it can be considered a parliamentary agency. I could look in the bill right now. It is probably required to report to Parliament, but the appointments are made by Governor in Council, et cetera.

**Senator Kinsella:** I wonder whether Mr. Baker has a view as to the workability of having one full-time public service commissioner and at least two part-timers. If we are serious about modernization, transparency, efficiency and effectiveness, why would we make this part time?

**Mr. Baker:** I am not sure. I could not find a good reason for moving to part time. During the time I was at the commission, there was lots of work for three. I was a manager at the commission and, frankly, I would have liked to have had one boss instead of the perception of three bosses, but it really was never much of a problem. I am not sure why this goes that way, but I personally would advocate full time.

nouveau tribunal sont importantes, alors nous faisons face à un problème. Effectivement, nous renforcerons alors la relation entre la commission et le Parlement tout en retirant des fonctions importantes à la commission pour les attribuer à un nouveau tribunal qui a été décrit comme un mandataire du Parlement, même si ce n'est pas vraiment le cas. Je pense que le tribunal peut faire rapport, mais ça s'arrête là.

Mettons-nous en péril l'instrument du Parlement, pourtant essentielle pour que le système du mérite soit respecté?

**M. Baker:** Le principe, c'est que l'évaluation ne doit pas être faite par l'organisation qui détient l'autorité. Ce principe me semble bon, mais comme je l'ai dit précédemment, je me serais assuré que ça ne devienne pas un problème. Par contre, il y aura toujours ceux qui diront qu'il est impossible de remédier à ce problème sans une séparation des rôles.

Je ne crois pas que vous mettez en péril la Commission de la fonction publique en agissant de la sorte. D'aucuns diront que ça n'a pas d'importance parce que la commission déléguera la plupart de ses tâches. C'est peut-être vrai, mais la commission sera toujours responsable et rendra toujours des comptes en plus de s'occuper de l'embauche des hauts fonctionnaires.

**Le président:** Je ne mets pas en doute votre décision. Je comprends tout à fait le principe que vous venez d'exposer. Par contre, je me demande si le tribunal de dotation de la fonction publique ne devrait pas être davantage un instrument du Parlement. Pour ce faire, par exemple, le Parlement pourrait tout au moins nommer le président sinon les membres du tribunal et s'assurer qu'ils sortent du moule parlementaire tout comme la commission, le vérificateur général ou le commissaire aux langues officielles. Pensez-vous que ce serait important?

**M. Baker:** Oui, ce serait important. Pour vous dire franchement, lorsque j'ai lu le projet de loi, j'ai supposé qu'il s'agissait d'un organisme parlementaire. Il va falloir que je regarde ça de nouveau.

**Le président:** J'ignore sous quel rapport on peut considérer qu'il s'agit d'un organisme parlementaire. Je pourrais regarder dans le projet de loi maintenant. Il est probablement tenu de faire rapport au Parlement, mais les nominations sont faites par décret, et cetera.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais savoir si M. Baker pense qu'un régime où il y aurait un commissaire de la fonction publique à plein temps et au moins deux à temps partiel marcherait. Si la modernisation, la transparence, l'efficacité et l'efficacité de la fonction publique nous tiennent vraiment à coeur, pourquoi alors en faire des fonctions à temps partiel?

**M. Baker:** Je n'en sais rien. Je n'ai pas pu trouver de raison qui justifie le temps partiel. Durant mon passage à la commission, nous étions trois et nous avions beaucoup de pain sur la planche. J'ai été gestionnaire à la commission et, pour vous dire la vérité, j'aurais préféré avoir un seul patron plutôt que la perception d'en avoir trois, quoi que cela n'a jamais vraiment posé problème. Je ne sais pas pourquoi on a choisi cette voie, mais personnellement, je suis favorable à un poste de commissaire à temps plein.

**The Chairman:** On the part-timers, it is significant, I think, that there is to be a full-time chairman or president and an unstated and therefore unlimited number of part-timers. To begin with, the fact that they are part time, by definition they have full-time jobs somewhere else, and I think there is a real possibility of conflict of interest.

Second, human nature and politics being what they are, you are opening the door, at worst, to partisan political appointments and, at best, to representations from every interest group in the country that believes it has a right to have a commissioner. We would thus end up with a tower of commissioners, which would present a serious problem. I think they should return to two full-time commissioners and have done with it.

**Mr. Baker:** There is no question that having three commissioners made my life as a manager quite difficult at times. However, I still believed in the principle of three commissioners.

**Senator Comeau:** I want to be sure I understand what you are supporting. My understanding is that the managers would have, according to this bill, the authority to either call a competition or to not call a competition, depending on how they feel in a given circumstance. They would have the authority to set the qualifications either in favour of or not in favour of the candidate they wish to interview.

The commission would have the authority to audit but not to take corrective action, if required, because the deputy head of the department would take corrective action. Do I understand the proposed process correctly?

**Mr. Baker:** Yes, but I guess the part I would have a difficulty with, having decided whether it would be competitive or non-competitive, is the setting of the qualifications to suit the candidate I was hoping to recruit.

**Senator Comeau:** That might not happen because, as you said, they are all fine individuals; we trust them and we have confidence in them. Obviously, it would not happen.

**Mr. Baker:** I would not go that far but I think that is the importance of the staffing tribunal. That is exactly the kind of complaint that I would expect to come forward.

**Senator Comeau:** The staffing tribunal will be made up of six auditors, one full-time commissioner and a couple of part-timers. The chairman alluded to the possibility that they would have a busy time over the next number of years, in consideration of the volume we would be dealing with.

**Mr. Baker:** Perhaps, yes, they may. I am hopeful that it would not be that bad but I take your point.

**Le président:** Pour revenir aux temps partiels, je crois qu'il est important d'avoir un président à temps plein et un nombre non déterminé, donc, illimité de commissaires à temps partiel. Tout d'abord, le fait qu'ils soient à temps partiel, cela signifie, par définition, que ces personnes travaillent ailleurs à temps plein, et je pense que le risque de conflit d'intérêts est réel.

Ensuite, la nature humaine et la politique étant ce qu'elles sont, on ouvre la porte, dans le pire des scénarios, aux nominations politiques partisans et, dans le meilleur des scénarios, à des plaidoyers de la part de tous les groupes d'intérêt du pays qui estiment avoir le droit d'avoir un commissaire. Ainsi, nous nous retrouverions avec une foule de commissaires, et on serait dans de beaux draps. À mon avis, on devrait rétablir le régime des deux commissaires à temps plein et arrêter là.

**M. Baker:** De toute évidence, le fait d'avoir eu trois commissaires en même temps me rendait la vie, en tant que gestionnaire, parfois assez difficile. Cela étant, je continue de souscrire au principe des trois commissaires.

**Le sénateur Comeau:** Je veux m'assurer de bien comprendre ce que vous appuyez. Si j'ai bien compris, les gestionnaires auraient, selon ce projet de loi, le pouvoir de tenir un concours ou non, comme bon leur semble selon les circonstances. Ils auraient aussi le pouvoir d'établir les qualifications soit pour encourager ou pour décourager le candidat qu'ils souhaitent garder pour l'entrevue.

La commission aurait le pouvoir d'effectuer une vérification, mais pas de prendre des mesures correctives au besoin, parce que ce serait à l'administrateur général du département de prendre de telles mesures. Est-ce que j'ai bien compris le régime proposé?

**M. Baker:** Oui, mais là où j'aurais quelques réserves, une fois qu'on a décidé d'organiser un concours ou pas, c'est sur la question de l'établissement des qualifications pour privilégier un candidat qu'on espère recruter.

**Le sénateur Comeau:** Cela ne risque pas de se produire, parce que, comme vous l'avez dit, ce sont des personnes irréprochables, et nous devons leur faire confiance. Il est donc clair que ça n'arriverait pas.

**M. Baker:** Je n'irais pas aussi loin, mais je pense que c'est à cela que tient l'importance du tribunal de la dotation. C'est de précisément ce genre de plaintes qu'il serait saisi, à mon avis.

**Le sénateur Comeau:** Le tribunal de la dotation sera composé de six vérificateurs, d'un commissaire à temps plein et de deux commissaires à temps partiel. Le président du comité a fait allusion à la possibilité que ces gens soient bien occupés dans les années à venir, compte tenu du volume de travail qu'ils devront gérer.

**M. Baker:** Peut-être est-ce vrai, mais j'ai espoir que ça ne sera pas aussi grave que vous le dites. Cela dit, je prends note de votre observation.

I want to point out that that is a significant difference from the old appeals branch the Public Service Commission had. Under that system, when someone appealed, the process was examined. They never really delved into the important issues such as whether unfairness or bureaucratic patronage were involved.

**Senator Comeau:** I cannot understand how one would be able to prove it. If the manager were to have the authority to set the qualifications, which we agree is in Bill C-25, then he or she would ensure that the qualifications were set in such a way that they would not be questioned. The manager would have the authority to decide if a competition were to be held. The only recourse for the commission would be to audit the process. If the commission were to find that the qualifications were elaborated and that it was a non-competition, it could not fault the manager for not holding a competition because that option would be provided in the bill. Perhaps it works that way in private industry, but we are not currently discussing the business community. This is an entirely different ball game. We are dealing now with an almost-one-party state and so we want to be careful about how we set up our new staffing regimes so that we do not create a system of bureaucratic patronage. I mentioned this morning, to other witnesses, that it would not take long for the members of Parliament to cozy up to the managers to try to work out a kind of deal. The incentive to do that exists in Bill C-25.

Again, coming back to the matter of the commission, it would not have the resources and the resources would have been reduced. Thus, we would have a recipe for some major problems down the road. I tell you: This could be very dangerous.

**Mr. Baker:** I think it will be a pretty active and exciting time.

**Senator Comeau:** It will be robust, yes, but the old Chinese curse "May you live in interesting times" does not necessarily mean that it will be good.

**Mr. Baker:** No. The test will be after those interesting times and whether it shakes out the right way or the wrong way.

**Senator Comeau:** I have one last point. My initial training at university was in accounting. There was one thing pounded into our heads at all times: Do not place managers, line people or staff people in a position where they could be tempted; rather, put the controls in before the fact and do not depend on their trust and their integrity. Don't tempt them. This bill is entirely contrary to that training. The bill would afford many opportunities to tempt members of Parliament, ministers, and ministers' staff and managers in the public service. That would occur under this proposed legislation.

Je veux attirer votre attention sur la différence considérable par rapport à l'ancienne Direction générale des appels de la Commission de la fonction publique. En vertu de l'ancien régime, quand quelqu'un interjetait appel, on se contentait d'examiner le processus. On ne cherchait pas à approfondir les questions importantes pour savoir s'il y avait eu iniquité ou favoritisme bureaucratique.

**Le sénateur Comeau:** Je n'arrive pas à comprendre comment on serait en mesure de le prouver. Si le gestionnaire devait avoir le pouvoir d'établir les qualifications, et nous convenons que c'est ce que dispose le projet de loi C-25, il s'arrangerait alors pour que ces qualifications soient énoncées de manière à ce qu'elles ne soient pas remises en question. Le gestionnaire aurait le pouvoir de décider de tenir un concours ou non. Le seul recours que la commission aurait serait la vérification. Si la commission devait conclure que les qualifications avaient été élaborées et qu'il n'y avait pas eu de concours, elle ne pourrait reprocher au gestionnaire de ne pas avoir tenu de concours, parce que le projet de loi lui donnerait le choix. Peut-être est-ce ainsi que ça marche dans le secteur privé, mais nous ne sommes pas en train de discuter du milieu des affaires. C'est une autre paire de manches. Nous vivons actuellement dans un État à parti unique pratiquement, et nous devons donc faire attention à la manière dont nous établissons nos nouveaux régimes de dotation pour ne pas créer un système de favoritisme bureaucratique. Comme je l'ai déjà dit à d'autres témoins ce matin, les députés ne se feront pas prier pour courtiser les gestionnaires afin de conclure des marchés avec eux. Le projet de loi C-25 crée une incitation dans ce sens.

Là encore, pour revenir à la question de la commission, celle-ci n'aurait pas les ressources nécessaires puisqu'elles auraient été réduites. Ainsi, nous nous dirigerions tout droit vers des problèmes majeurs. Je vous préviens: cela risque d'être très dangereux.

**M. Baker:** Je crois plutôt que ce serait une période très stimulante.

**Le sénateur Comeau:** Stimulante peut-être, mais vous savez que le vieux sort chinois qui dit «Puissiez-vous vivre des temps intéressants!» ne signifie pas forcément que quelque chose de bien se produira.

**M. Baker:** Non. L'heure de vérité viendra après ces temps intéressants et c'est à ce moment-là que nous saurons si le régime est sur la bonne voie ou la mauvaise.

**Le sénateur Comeau:** J'ai un dernier point à soulever. Ma formation universitaire initiale était en comptabilité. S'il est une chose qu'on nous a répétée à satiété: ne mettez pas les gestionnaires, les employés opérationnels ou le personnel dans l'ensemble dans des situations où ils risqueraient d'être tentés, mais prévoyez plutôt des mesures de contrôle et ne comptez pas sur leur confiance ou leur intégrité. Ne les tentez pas! Ce projet de loi est en opposition directe avec ma formation. En effet, il créerait de nombreuses occasions où les députés, les ministres, le personnel des ministres et les gestionnaires de la fonction publique seraient tentés. Voilà ce que ferait ce projet de loi.

**Mr. Baker:** I am attracted to what you are saying. I began in government in the Comptroller of the Treasury, where we pre-audited everything. The system worked but we managed to bring many operations almost to a complete halt. Yet, I sometimes still yearn for the good old days. We are in much the same situation in staffing because the system went a long way to prevent anyone from making a mistake. Gradually, I have come around to believe that perhaps we have to get more into the principle of allowing the freedom to fail.

**Senator Comeau:** It is the giant leap of faith.

**Mr. Baker:** Yes, it is a leap of faith.

**Senator Ringuette:** I have many concerns, but the greatest is the fact that I do not read, in Bill C-25, any opening for anyone in Canada that has the competency to apply. In your remarks and interpretation of what you believe will be the devolution, once Bill C-25 is applied, it would seem that the delegation of staffing would go to the managers. Currently, the samples of 12 departments have shown that 54 per cent of jobs are awarded in a non-competitive situation, never mind the geographic restriction. Individuals within the system decide that they need a specific person for a job and that is it.

My fear is increased because you are saying that the process under Bill C-25 would remove the responsibility and the activity of staffing from the commission and delegate it to the managers. Therefore, in five years from now, instead of seeing 54 per cent of jobs being filled without any kind of competition, never mind restricted competition, we might be looking at 84 per cent.

I have a big concern because it is fundamental to me that the public service located in Ottawa, more specifically, are the ones who have the most information, are the ones who suggest policies and programs based on the information — and there is a major, major lack of knowledge and understanding of the regions of this country. What you are saying to us is, yes, take a leap of faith, but there are more dangers than meet the eye in this bill. Am I correct?

**Mr. Baker:** There are two things here, and I would like to address each of them.

One is what we used to call areas of competition. The Public Service Commission — not just the commission but Treasury Board as well — in very recent years, I think, has bought into the concept that you are talking about in terms of people across the country should be able to apply and work in their federal public service. Again, there are significant cost considerations to doing that. I understand that the way it is being approached is sort of from the top down, so you make the more senior positions open to everyone first and you look for ways to move that down. However, I agree with you totally that that is absolutely essential, and I think that is coming.

**M. Baker:** Je suis fort séduit par ce que vous dites. J'ai commencé ma carrière dans l'administration au Bureau du contrôleur du Trésor, où l'on effectuait une vérification préalable de tout. Le système fonctionnait, mais non sans enliser de nombreuses activités. Et pourtant, il m'arrive encore de penser avec nostalgie au bon vieux temps. Nous en sommes presque au même point en matière de dotation, parce qu'on va trop loin pour empêcher quelqu'un de faire une erreur. Petit à petit, j'en suis arrivé à la conclusion que nous devons peut-être nous permettre de faire des erreurs parfois.

**Le sénateur Comeau:** C'est un grand saut dans l'inconnu.

**M. Baker:** Oui, en effet.

**Le sénateur Ringuette:** Il y a bien des choses qui me dérangent dans ce projet de loi, mais c'est surtout le fait que je ne vois pas dans le projet de loi C-25 de possibilités pour quelqu'un au Canada qui possède les compétences nécessaires de poser sa candidature. Dans vos remarques et dans votre interprétation de ce que vous estimez être la déconcentration des pouvoirs, il ressort qu'une fois le projet de loi C-25 en vigueur, la dotation serait déléguée aux gestionnaires. À l'heure actuelle, les échantillons de 12 ministères ont révélé que 54 p. 100 des emplois sont attribués sans concours, sans restriction géographique aucune. Les responsables décident qu'ils ont besoin de quelqu'un, et ça s'arrête là.

Mes inquiétudes ne font que s'accroître, parce que vous dites que le régime proposé par le C-25 transférerait la responsabilité et les activités relatives à la dotation de la commission aux gestionnaires. Par conséquent, dans cinq ans, au lieu d'avoir 54 p. 100 d'emplois comblés sans concours, sans parler des concours limités, ce serait peut-être 84 p. 100 des emplois.

Je suis vraiment inquiète, parce que c'est une question fondamentale pour moi, puisque les fonctionnaires établis à Ottawa, tout particulièrement, sont ceux qui disposent le plus d'information, qui suggèrent des politiques et des programmes à la lumière de ces informations —, tandis que dans les autres régions du pays, il y a un manque flagrant de connaissances et de compréhension. Vous nous demandez de faire un grand saut dans l'inconnu, mais s'agissant de ce projet de loi, il y a une anguille sous roche. Est-ce que je me trompe?

**M. Baker:** Vous me posez deux questions, et j'aimerais répondre à chacune d'entre elles.

La première concerne ce que nous appelions autrefois les zones de concours. La Commission de la fonction publique — en fait pas juste la commission, mais le Conseil du Trésor aussi — a souscrit ces dernières années au concept que vous avez évoqué, à savoir que les gens à l'échelle du pays devraient être en mesure de poser leur candidature et de travailler pour la fonction publique fédérale. Là encore, il y a des considérations significatives en termes de coûts. Je crois savoir qu'on a procédé d'une manière descendante, c'est-à-dire que l'on rend les postes supérieurs ouverts à tous d'abord, ensuite on cherche des moyens de descendre l'échelle. Cela dit, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que c'est absolument essentiel, et je pense que c'est une question de temps.

The one that worries me more, frankly, is the second one, which is the current preoccupation with appointments without competition. I go a step further than that. It is not only appointments without competition; it is a practice that has grown up to hire short-term, with those individuals then becoming indeterminate. The Auditor General made the comment, which I totally agree with, that that has to be fixed. This is not the way to build a career — not even a career, a professional public service.

I have one thought on that. In my experience, what you have now is a system that has been an incentive for managers to look for ways to get around it, simply because it took so long. What I have observed over the years is that if you have a system where an individual has the authority to do something when appropriate in a quick way, when it is not necessary they usually will take more time to do it properly. I am hoping that is what happens, but time will tell. In a few years if, as you put it, we have 90 per cent of our appointments being without competition, then I think that will be a major problem — and it will have to be addressed.

[*Translation*]

**Senator Gauthier:** Your career has been spent in the public service. How do you feel about the provisions governing political activity by officials? Should political activity be further curtailed?

[*English*]

**Mr. Baker:** I do not think they should be restrained more. I never found that a problem in my time in the public service. I will be personal here.

People point to the period in 1984 when our government changed, where there was a view that there were attempts made to politicize the public service. I actually did not find that, and I was in a position at the Public Service Commission where I would have seen it firsthand. What I found was a lack of understanding of the principles and the values and the ethics and how the whole system worked. I spent a lot of my time discussing that with new members of Parliament and new ministers. Very seldom in my career have I found instances where there were deliberate attempts to politicize or to introduce politically partisan individuals into the system. So, I kind of like where it is at the moment. I would hate to see it come back.

**The Chairman:** On that note, we will have to conclude. Thank you very much, Mr. Baker, for agreeing to appear and share your experience, knowledge and point of view on these issues with us.

Our next witness, Ms. Hynna, was an assistant deputy minister in several departments of government during 30 years of service in the public service. She also served as a member of the Fryer

La question qui m'inquiète le plus, c'est la deuxième, et c'est celle qui concerne les nominations sans concours. Je vais encore plus loin que ça: le problème n'est pas seulement les nominations sans concours, mais une pratique qui s'est instituée et qui consiste à recruter des employés à court terme, lesquels employés finissent par devenir des employés nommés pour une durée indéterminée. La vérificatrice générale a dit, et je partage tout à fait son opinion, que cette pratique doit être corrigée. Ce n'est pas une façon de bâtir une carrière — ni une carrière, ni une fonction publique professionnelle.

J'ai ma petite idée là-dessus. À la lumière de mon expérience, je peux vous dire que ce que nous avons maintenant est un régime qui a encouragé les gestionnaires à trouver des moyens de le contourner, pour la simple raison qu'il prend beaucoup de temps. Au fil des ans, j'ai constaté que quand on a un régime où une personne a le pouvoir de faire quelque chose d'approprié rapidement, si ce n'est pas nécessaire, cette personne prendra souvent plus de temps pour le faire convenablement. J'espère que c'est ce qui se produira, mais seul le temps nous le dira. Si d'ici quelques années, comme vous le dites, 90 p. 100 de nos nominations sont faites sans concours, je penserai alors que c'est un problème majeur qu'il faudra régler.

[*Français*]

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez passé votre carrière dans la fonction publique. Que pensez-vous de la disposition concernant les activités politiques des fonctionnaires? Devrait-on restreindre davantage l'activité politique?

[*Traduction*]

**M. Baker:** Je ne pense pas qu'il faille les restreindre davantage. Je n'ai jamais trouvé que c'était un problème tout le temps que j'ai été à la fonction publique. Je vais vous raconter mon expérience personnelle.

Les gens font allusion à la période en 1984 où nous avons changé de gouvernement, où l'on pensait qu'on avait tenté de politiser la fonction publique. Personnellement, je n'ai rien vu de tel, et pourtant j'étais à la Commission de la fonction publique, où j'aurais été bien placé pour le voir. En revanche, ce que j'ai constaté, c'est un manque de compréhension des principes et des valeurs ainsi que de l'éthique et du fonctionnement de tout le système. J'ai passé beaucoup de temps à discuter de la chose avec de nouveaux députés et de nouveaux ministres. J'ai très rarement vu dans ma carrière des cas où l'on a tenté à dessein de politiser le système ou à y introduire de la partisanerie. Je suis en quelque sorte satisfait de l'état actuel des choses. Je ne voudrais pas que l'on retourne à cette période-là.

**Le président:** Sur ce, nous allons terminer. Merci infiniment, monsieur Baker, d'avoir accepté de comparaître devant nous et de nous faire part de votre expérience, de vos connaissances et de votre opinion sur les questions dont nous sommes saisis.

Notre prochain témoin, Mme Hynna, a été sous-ministre adjointe de plusieurs ministères au cours de ses 30 ans de service à la fonction publique. Elle a aussi été membre du Comité

advisory committee on labour-management relations in the federal public service. She also headed a consultative review of staffing on behalf of the Public Service Commission in 1996.

Welcome, Ms. Hynna. You have an opening statement to make, I believe?

**Ms. Martha Hynna, As an Individual:** Yes I do, and I think some copies have been made and are being distributed.

Let me first say that I am honoured to be asked to be here, and thank you for this opportunity. I am particularly honoured — to make a personal note — to be here on September 3. September 3 was my father's birthday. He was a member of Parliament for many years and he held Parliament in great respect, so it is a privilege and honour to be able to contribute to the participation and the work of Parliament — especially on this day.

As you mentioned, I too was in the public service — not quite as long as Mr. Baker, but our paths crossed in many ways. I was an assistant deputy minister for quite a period of time, sometimes in line positions and sometimes in corporate and human resource areas. Since retiring, I have been doing a fair amount of consulting; as you said, I was a member of the Fryer advisory committee. I also am the chair of the public service health care plan trust — appointed by the employer, the unions and the federal superannuates association. I have worked closely with the unions and management over the years and have, I hope, some understanding. While I left the public service, like Mr. Baker, about eight years ago now, I have maintained contacts and I think I have some feeling.

I think that I have been asked to appear before you primarily because of my experience heading the consultative review of staffing on behalf of the public service commissioners in 1996. Therefore, I will be addressing my comments to the part of the bill that deals with the Public Service Employment Act.

I want to tell you a little bit about the consultative review of staffing as outlined in our report, "A New Framework for Staffing or Resourcing," and outline some of the conclusions that we drew and compare them to provisions of Bill C-25.

I understand that this was one of the working documents for the work of the task force on modernization of public service, and I saw that the minister made reference to our work in her statement a few weeks ago.

Largely, I think, Bill C-25 — particularly as it has been amended by the House of Commons — is consistent with the results of the consultative review, and I support them.

As I said, in 1996 I was asked to undertake the review of the staffing process. Our objective was to try to reach an agreement on what we called a vision or direction or approach for the type of staffing system the public service of the future would need. With this in mind, we undertook a major consultation. We were not

consultatif Fryer sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Elle a également présidé un examen consultatif de la dotation au nom de la Commission de la fonction publique en 1996.

Bienvenue parmi nous, madame Hynna. Vous avez une déclaration préliminaire, je crois?

**Mme Martha Hynna, témoignage à titre personnel:** C'est exact, je pense qu'elle a été photocopiée et distribuée.

Laissez-moi d'abord vous dire que c'est un honneur pour moi que de témoigner ici aujourd'hui, et je vous remercie de m'avoir offert cette possibilité. Je suis d'autant plus honorée — c'est une remarque personnelle — d'être ici le 3 septembre, qui l'anniversaire de mon père. Il a été député pendant de nombreuses années et portait un grand respect au Parlement, c'est pourquoi c'est un privilège et un honneur de pouvoir contribuer au travail du Parlement, surtout en cette date.

Comme vous l'avez dit, j'ai moi aussi travaillé à la fonction publique — pas aussi longtemps que M. Baker, mais nos parcours sont proches de bien des façons. J'ai été sous-ministre adjointe assez longtemps, parfois dans des postes hiérarchiques, parfois dans des secteurs des services ministériels et des ressources humaines. Depuis ma retraite, j'ai fait beaucoup de consultation. Comme vous l'avez dit, j'ai fait partie du Comité consultatif Fryer. Je suis aussi présidente de la fiducie du régime de soins de santé de la fonction publique, nommée par l'employeur, les syndicats et de l'association des retraités fédéraux. J'ai travaillé étroitement avec les syndicats et la direction au fil des ans et j'ai acquis, je l'espère, une certaine connaissance du domaine. Bien que j'aie quitté la fonction publique, comme M. Baker, il y a huit ans maintenant, j'ai conservé certains contacts et je pense bien connaître la situation.

Je pense que l'on m'a demandé de témoigner devant vous surtout à cause de mon expérience à la tête de l'examen consultatif de la dotation au nom de la Commission de la fonction publique, en 1996. Par conséquent, je vais axer mes observations sur la partie du projet de loi qui traite de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Je tiens à vous parler un petit peu de l'examen consultatif de la dotation, ce qui figure dans notre rapport, «A New Framework for Staffing and Resourcing», à vous exposer certaines des conclusions que nous avons tirées et à les comparer avec les dispositions de C-25.

Je crois que c'était un des documents de travail du groupe de travail sur la modernisation de la fonction publique et j'ai vu que la ministre avait fait référence à notre travail dans ses déclarations il y a quelques semaines.

De manière générale, selon moi, le projet de loi C-25 — surtout tel qu'amendé par la Chambre des communes — est cohérent avec les résultats de l'examen consultatif, que j'appuie.

Comme je l'ai dit, en 1996, on m'a demandé d'entreprendre un examen du processus de dotation. Notre objectif était d'essayer d'arriver à une entente sur ce que l'on appelait une vision, une voie ou une approche pour le genre de système de dotation dont la fonction publique de l'avenir aurait besoin. Ayant cela à l'esprit,

interested in having a small team draft up some ideas and see what we actually got. What we were trying to do was bring together the various players — including deputy ministers, the people from the commission, the employer, unions, HR specialists — and talk to as many people as we could to get some kind of idea of the direction they thought we should go in.

Together, we built a vision of the new approach. It is important to note that we were able to develop a consensus despite the differences in our interests and our positions on many of the issues. The unions, as I said, played a key role in the work that we did.

The conclusions of the review were, first, that it is clear that neither managers nor employees were satisfied with the current situation. Nothing I have heard suggests that that has changed. Managers found it frustrating and time consuming. They also found that it focused on whether a decision could be successfully appealed and not on whether they were getting the best person for the job. Employees did not trust the system to deliver a fair result.

At the consultative review, we came to the conclusion that there were four areas for change that were essential to establishing the kind of staffing system necessary for the future.

First, the system should be based on values rather than rules and processes. The values to which we referred were things such as merit, political impartiality, fairness, being representative, transparency, diversity, competency and integrity. We said that these values should be established by legislation. We said that a system based on values would require the secure knowledge that decision makers understood and accepted these values and that they would be held accountable when they failed to act in accordance with them.

We also said that the system should not try to transfer those values into specific rules and processes that would be applied across the public service. To do so would shift the focus of decision makers toward the process and away from the values.

Rules, by definition, are rigid. Therefore, they would hamper the ability of decision makers to judge how to balance competing values and make the best decision for all concerned. We all understand that any time that we are making a decision we are usually balancing competing values. It is not a black and white situation. We must balance the issue of efficiency, for example, with equality and equity of access to jobs. That kind of balancing must always take place.

Bill C-25 is largely consistent with this conclusion. The preamble sets out the values in its various paragraphs. It then provides for the commission to establish policies respecting the manner of making and revoking appointments and taking corrective action in section 29(3).

nous avons entrepris une consultation d'envergure. Nous n'étions pas intéressés à ce qu'une petite équipe rédige quelques idées pour pouvoir les examiner. Ce que nous voulions faire, c'est réunir différents intervenants — notamment des sous-ministres, des gens de la commission, l'employeur, les syndicats, des spécialistes des ressources humaines — et interroger autant de gens que possible pour essayer d'avoir une idée de la voie dans laquelle s'engager.

Ensemble, nous avons édifié la vision d'une nouvelle approche. Il est important de remarquer que nous sommes arrivés à former un consensus, malgré nos différents intérêts et positions sur de nombreuses questions. Les syndicats, comme je l'ai dit, ont joué un rôle clé dans notre travail.

Les conclusions de cette étude furent, tout d'abord, qu'il est évident que ni les gestionnaires ni les employés ne sont satisfaits de la situation actuelle. Or cela ne semble pas avoir changé. Les gestionnaires ont trouvé que c'était décourageant et que cela prenait beaucoup trop de temps. Ils jugeaient aussi que cela portait plus sur la possibilité d'obtenir gain de cause en faisant appel d'une décision que sur l'assurance qu'ils obtenaient la meilleure personne pour le travail à faire. Les employés n'étaient pas du tout convaincus que le système donnait des résultats équitables.

Lors de ces consultations, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il y avait quatre choses qu'il faudrait absolument changer pour obtenir le genre de système de dotation nécessaire pour l'avenir.

Tout d'abord, le système devrait reposer sur des valeurs plutôt que sur des règles et méthodes. Les valeurs en question étaient des choses comme le mérite, l'impartialité politique, l'équité, la représentativité, la transparence, la diversité, la compétence et l'intégrité. Nous avons déclaré que ces valeurs devraient être établies par voie législative. Nous avons déclaré qu'un système fondé sur des valeurs exigerait d'être certain que les décisionnaires comprenaient et acceptaient ces valeurs et qu'on leur demanderait des comptes s'ils ne les respectaient pas.

Nous avons d'autre part dit que le système ne devrait pas essayer de transposer ces valeurs en règles et méthodes spécifiques qui s'appliqueraient à l'ensemble de l'administration. Sinon, les décisionnaires s'inquiéteraient plus de méthodes que de valeurs.

Les règles, par définition, sont rigides. Aussi empêcheraient-elles les décisionnaires de voir comment équilibrer les différentes valeurs pour prendre la meilleure décision possible pour tous les intéressés. Nous comprenons tous que chaque fois que nous prenons une décision, nous essayons de jongler entre plusieurs valeurs concurrentes. Ce n'est pas évident. Nous devons parvenir à une pondération entre rentabilité, égalité et parité. C'est absolument nécessaire.

Le projet de loi C-25 va tout à fait dans ce sens. Le préambule énonce ces valeurs dans ses divers paragraphes. Il prévoit ensuite que la commission établisse des lignes directrices sur la façon de faire et de révoquer les nominations et de prendre des mesures correctives au paragraphe 29(3).

We talk about managers being able to do what they want. They will not be able to do what they want. They will be able to do what they can within a system of guidelines or policies that the commission sets out. Within that, I would hope that the public service-wide policies would be broad and reflect or clarify the values without getting into details on how the process would be applied. Within departments, I would hope that deputy ministers, under their delegated authority, would establish policies and practices to be followed in their departments. There must be room for these to vary by situation, region and occupation.

The second area for change was in regards to accountability. The conclusion of the consultative review was that deputy ministers and, through them, managers should be held directly responsible and accountable for internal staffing — not for initial recruitment — within the framework of values as discussed above. The Public Service Commission would have responsibility for the stewardship of the values framework and the oversight of the system.

We believed that under the current system, it is too easy for managers to think that the Public Service Commission or the HR specialists are responsible for what happens in staffing. We felt that giving deputies and managers more ownership of the process would create a greater sense of responsibility for their actions. We also suggested that the Public Service Commission retain direct accountability for initial appointments to the public service.

Bill C-25 does not change things as much as we thought it would. The Public Service Commission retains direct authority for all staffing, with authority to delegate nearly all authorities to deputies. At the same time, the preamble specifically refers to the concept that delegation of authority should be to as low a level as possible and should afford managers the flexibility to staff and to manage and lead their personnel to achieve results for Canadians.

The deputies also have a greater role to play in the redress system under the current regime, which I think is important. Under the redress system, before an appeal would go to the new tribunal, deputies would be expected to deal with it. When you deal with complaints and appeals, you learn what managers are doing incorrectly. Deputies are accountable to the Public Service Commission. They would be in a better position to fix things before they get out of hand, which is why it is important that they have a first step role in these areas.

While the provisions do not go as far as envisaged by the review, they are a vast improvement over the current situation. However, it will be important for the employer and the Public Service Commission to constantly reinforce and emphasize the accountability that deputies have in this area.

On dit que les gestionnaires seront en mesure de faire ce qu'ils veulent. Ce n'est pas vrai. Ils pourront faire ce qu'ils peuvent dans le cadre de lignes directrices ou de politiques établies par la commission. À cet égard, j'espère que les politiques concernant l'ensemble de l'administration seront générales et refléteront ou clarifieront les valeurs sans entrer dans les détails quant à la façon de procéder. Au sein des ministères, j'espère que les sous-ministres, jouissant de pouvoirs qui leur sont délégués, établiront des politiques et des pratiques à suivre. Ceci devrait pouvoir varier selon la situation, la région et le poste.

La deuxième chose qui doit changer, c'est la reddition de comptes. La conclusion de cette étude consultative fut que les sous-ministres et, sous leur direction, les gestionnaires, soient tenus directement responsables de la dotation interne — pas pour le recrutement initial — dans le cadre de valeurs discutées ci-dessus. La Commission de la fonction publique serait chargée de définir le cadre de valeurs et de surveiller l'ensemble du système.

Nous avons jugé que dans le système actuel, il est trop facile pour les gestionnaires de penser que la Commission de la fonction publique ou les spécialistes des RH sont responsables de ce qui se passe en matière de dotation. Nous avons pensé qu'en donnant aux sous-ministres et aux gestionnaires plus de responsabilités dans ce processus, ils auraient davantage le sentiment de devoir rendre compte de leurs actes. Nous avons d'autre part suggéré que la Commission de la fonction publique conserve la responsabilité morale directe des nominations initiales à la fonction publique.

Le projet de loi C-25 ne change pas autant de choses que nous l'avions imaginé. La Commission de la fonction publique conserve la responsabilité directe de toutes les opérations de dotation, tout en ayant le pouvoir de déléguer pratiquement toutes ses responsabilités aux sous-ministres. D'un autre côté, le préambule stipule spécifiquement que le pouvoir de dotation devrait être délégué à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manoeuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation et pour diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens.

Les sous-ministres ont également un rôle plus important à jouer dans le système de réparation dans le régime actuel, ce qui me semble important. Dans ce système, avant qu'un appel aille devant le nouveau tribunal, les sous-ministres devraient s'en occuper. En cas de plaintes et d'appels, on apprend ce que les gestionnaires font de travers. Les sous-ministres rendent des comptes à la Commission de la fonction publique. Ils seraient mieux placés pour régler les problèmes avant que les choses ne dégèrent et c'est la raison pour laquelle il est important qu'ils jouent tout de suite un rôle.

Bien que les dispositions n'aillent pas aussi loin que ne l'avait envisagé l'étude, elles représentent une grosse amélioration par rapport à la situation actuelle. Toutefois, il sera important que l'employeur et la Commission de la fonction publique rappellent constamment et insistent sur la reddition de comptes des sous-ministres en la matière.

The third area for change with which we dealt was co-developed processes. We recommended the co-development of processes for the policies and practices with the legally constituted representatives of the employees, the bargaining agents. We believed that the reason for the lack of trust by employees in the existing system lies in the fact that it is perceived as a system designed exclusively by managers for managers.

Employees and their representatives wanted a system that generated more cooperation and less confrontation, both in its daily use and in any efforts to improve it, when necessary. In order to achieve this, they wanted to participate in the development of the system, both at the government-wide level, where the broad framework is set out, and at the departmental level, where more specific practices and processes are put in place.

This does not mean participating in the decision of who gets the job. It means participating in the development of the particular process or practices that will apply.

My understanding of this bill is that those important values are set out in the bill. The Public Service Commission is then given authority to set out general policies with respect to how those values are put in place. Then, the deputies are delegated authority to put in practice policies and practices that are specific, relevant and appropriate for their particular situation.

You need different kinds of processes when you are staffing some kinds of jobs than you do for other kinds of jobs. Certainly, there can be variety that remains consistent with an overall set of principles and values.

The bill is proposing that. The bill does not say that once managers you have it managers can do anything that they want. It says that managers must act within a framework.

Also, the bill does not make a point on co-development. However, unions now, given the amendment in the House of Commons, must be consulted in terms of the content of the framework that the Public Service Commission would set. There are safeguards in that area, as well.

Bill C-25 does not go quite as far as we would like. Consultation is not quite the same thing as co-development, but there is now a requirement for the unions to be consulted respecting the manner of making and revoking appointments. We certainly hope that any delegation to deputies would also require them to conduct that consultation.

The fourth area that the consultative process saw as important to change is that of recourse/corrective action. Recourse is hand in hand with accountability. We think that the provisions do provide for a better system for individuals to bring attention and to challenge situations where they think they have been abused.

Le troisième changement dont nous nous sommes préoccupés est la question de l'élaboration conjointe des processus. Nous avons recommandé que pour les politiques et pratiques, les processus soient élaborés conjointement avec les représentants légalement constitués des employés, les agents de négociation. Nous pensons que si les employés ne font pas confiance au système actuel, c'est parce qu'ils ont l'impression qu'il a été exclusivement conçu par des gestionnaires et pour des gestionnaires.

Les employés et leurs représentants voulaient un système qui permettait plus de coopération et moins de confrontation, tant dans la pratique courante que dans tout effort visant éventuellement à l'améliorer. Pour cela, ils voulaient participer à l'élaboration du système, tant pour l'ensemble de l'administration, en ce qui concerne l'élaboration du cadre général, qu'au niveau ministériel, où sont décidés les pratiques et processus plus spécifiques.

Ceci ne signifie pas qu'ils participeraient aux décisions de dotation, mais qu'ils participeraient à l'élaboration du processus ou des pratiques particuliers qui s'appliqueraient.

Je crois que ces valeurs importantes sont prises en compte dans le projet de loi. La Commission de la fonction publique est habilitée à énoncer des politiques générales quant à la façon dont ces valeurs sont respectées. Les sous-ministres se voient ensuite déléguer le pouvoir de mettre en pratique des politiques et pratiques spécifiques, pertinentes et appropriées dans leur situation particulière.

Il faut des types de processus différents quand on dote certains types d'emplois plutôt que d'autres. On peut certainement associer variété et conformité à un ensemble général de principes et valeurs.

C'est ce que propose le projet de loi. Il ne dit pas qu'une fois que les gestionnaires disposent de ce pouvoir, ils peuvent faire n'importe quoi. Ils doivent au contraire agir dans un certain cadre.

D'autre part, le projet de loi n'insiste pas sur l'élaboration conjointe. Toutefois, maintenant les syndicats, avec l'amendement apporté par la Chambre des communes, doivent être consultés quant au contenu du cadre que fixerait la Commission de la fonction publique. Il y a également à cet égard certaines garanties.

Le projet de loi C-25 ne va pas tout à fait aussi loin que nous l'aurions voulu. La consultation, ce n'est pas exactement l'élaboration conjointe mais il faut maintenant que les syndicats soient consultés quant à la manière de faire et de révoquer des nominations. Nous espérons beaucoup que toute délégation de pouvoir aux sous-ministres sera assortie d'une telle exigence de consultation.

La quatrième chose que l'on a trouvé qu'il serait nécessaire de changer porte sur les mesures de recours et de réparation. Le recours va de pair avec la reddition de comptes. Nous estimons que les dispositions proposées offrent un meilleur système pour attirer l'attention sur des situations et contester des situations où l'on a l'impression qu'il y a eu des abus.

We believe that this should work within a fairly short time frame. We thought that departments should be responsible for responding to complaints in the first instance. These elements are included in Bill C-25.

I also wanted to talk about the merit principle. The consultative review noted that given the strong concern of employees with managerial favouritism where more than one employee is qualified for an appointment a fair process requires that some transparent standard be applied for deciding which among those employees will in fact be appointed. However, the decision need not hinge on the most meritorious. In other words, once it has been determined which candidates have the necessary knowledge and abilities, other criteria could be considered in determining which of the qualified candidates is actually appointed. The provisions of the bill are consistent with this conclusion.

Speaking personally on the issue, I think the merit principle as it is presently understood — that is, that we always appoint the most qualified person — is largely unworkable and the belief that it now happens is largely unfounded. As you say, we tend to go around the processes in order to get someone and deal with it quickly.

Often when we do have a competitive process, the person who gets the job is the person who does best in an interview. A lot of emphasis is put on the interview, and that is because that is the best way to defend if there is an appeal. You can have an interview and a series of questions and a marking scheme, and you can defend the marking scheme. All of this can be quite artificial. The interview can often be quite subjective. I think the result of this is that too often what you end up with is not the best person for the job but the best person at doing an interview. Sometimes the result is that you do not get someone who is the best person for the job because they did not do a good interview, or, even worse, you get someone who is not the best person for the job but they are the best person at doing the interview. As managers, we learn that we have to be careful in that respect, and I am sure every manager has hired someone who did a good job in the interview and did not turn out to be very good. The current system is not working at giving us the most qualified person. I think that is why we need to have the kind of system being proposed.

In summary, this reflects the conclusions of the consultative review of staffing. It should be remembered that those conclusions in turn reflected the ideas of a cross-section of stakeholders in the system. The flaws that appeared in the original bill, from my point of view, have been corrected largely by the House of Commons. I believe this bill, if passed, will enable government departments, working together with the bargaining agents, to put in place a fair and transparent staffing system that will ensure that Canada continues to reflect the values set out in the preamble.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Hynna.

Nous pensons que ceci devrait fonctionner assez rapidement. Nous pensions que les ministères devraient être chargés de répondre aux plaintes en premier lieu. Ces éléments sont inclus dans le projet de loi C-25.

Je voulais également parler du principe du mérite. Nous avons noté que puisque les employés semblent beaucoup critiquer le favoritisme dont se rendent coupables les gestionnaires quand il y a plus d'un employé qualifié pour une nomination, si l'on voulait que le processus soit juste, il fallait appliquer une sorte de norme transparente pour décider lequel des employés en question serait en fait nommé. Toutefois, il n'est pas nécessaire que la décision porte uniquement sur le mérite. Autrement dit, lorsque l'on a décidé des candidats qui ont les connaissances et aptitudes nécessaires, d'autres critères peuvent être envisagés pour décider du candidat qui sera en fait nommé. Les dispositions du projet de loi vont dans ce sens.

Personnellement, je pense que le principe du mérite tel qu'on l'entend aujourd'hui — à savoir, que l'on nomme toujours la personne la plus qualifiée — est essentiellement illusoire et qu'il est évident qu'il n'est pas appliqué. Comme vous l'avez dit, on tente de contourner le processus afin de nommer quelqu'un et de le faire rapidement.

Il arrive souvent que dans le contexte d'un concours, la personne qui obtient le poste est celle qui réussit le mieux à l'entrevue. On insiste beaucoup sur l'entrevue parce que c'est la meilleure façon de défendre une nomination en cas d'appel. On peut avoir une entrevue avec une série de questions et un système de notation qu'il est facile de défendre. Tout ceci peut être tout à fait artificiel. L'entrevue peut être très subjective. Le résultat est que, trop souvent, on se retrouve non pas avec la personne la plus compétente pour l'emploi mais celle qui a le plus brillé à l'entrevue. Le résultat est parfois que l'on ne nomme pas forcément la meilleure personne parce que celle-ci n'a pas brillé à l'entrevue et même parfois, et c'est pire, on se retrouve avec quelqu'un qui n'est pas le meilleur des candidats à l'emploi mais qui est celui qui a le mieux réussi à l'entrevue. Les gestionnaires apprennent à l'usage qu'il faut être prudent à cet égard et je suis certaine que tous les gestionnaires ont déjà embauché quelqu'un qui s'en était bien tiré à l'entretien et qui finalement ne faisait pas tellement l'affaire. Le système actuel ne nous donne pas forcément les gens les plus qualifiés. Aussi, je pense qu'il nous faut un système du type qui est maintenant proposé.

Voici donc en résumé les conclusions du processus de consultation sur la dotation. Je vous rappelle que ces conclusions reflètent le point de vue d'un éventail représentatif de parties prenantes dans le système. Les lacunes constatées dans le projet de loi initial ont à mon avis été dans l'ensemble corrigées par la Chambre des communes. Je crois que ce projet de loi, s'il est adopté, permettra aux ministères, en collaboration avec les agents de négociation, de mettre en place un système de dotation juste et transparent qui garantira que le Canada continue à refléter les valeurs énoncées dans le préambule.

**Le président:** Merci, madame Hynna.

**Senator Beaudoin:** I should like to turn to the question of the merit principle. I am a little bit surprised. It is true that the person who does the best at the interview may not necessarily be the best candidate, but it can happen. A person might have an excellent record but may not do well at the interview. If the person only interviews well, it will show, and you will not select that person.

**Ms. Hynna:** Yes, of course you are right. In many cases, you would not. In many cases, you would go beyond, and as you get to the executive level where there is less ability to appeal the interview becomes only one aspect. If you are doing a good staffing action, you would be looking at the record, you would be looking at references, and you would be meeting the person and talking to the person. You would be taking all of those things into consideration.

What happens under the current situation too often, particularly at the levels below executive where appeals are much more common, is that it is easier to defend your decision if your decision is based on the result of an interview and you have had a marking schedule and you put marks all over. If there is a challenge to that, you can show these were the answers they gave and this person got better marks on this, and therefore this is the person who gets the job. It is harder to defend something that you base on particularly references, which are often, in a sense, the most useful way of determining whether someone is good at doing a job.

The current system sets out very specific rules, and there has been jurisprudence that tells you the basis upon which can you look at whether or not the competition was carried out properly, and it pushes you into putting more emphasis on the interview than I think is appropriate.

The other thing is that it is taking so long. We are having so many non-competitive competitions because it is just such an awkward, difficult, long process that managers tend to try to avoid it. If you had a situation in which they participated in establishing the way you wanted to carry out your processes, I think they would be more ready to do it. The point has been made that managers as a whole have to work with the people they hire or the people they do not hire. Therefore, if you want to have a good working relationship with your employees, you have to manage in a fair, transparent and consistent manner. There are all kinds of reasons why managers will work in a fair, open, transparent way, as long as the incentives are not too strong the other way to avoid that, because it will present even greater problems. Once again, managers, like everyone else, are balancing things at all times.

**Senator Beaudoin:** We have an expression in French, “beau parleur, petit faiseur.” I do not know if you have the equivalent in English.

**The Chairman:** Do not ask.

**Senator Beaudoin:** If it is only words, you detect that.

**Ms. Hynna:** You get better at it, yes.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais parler de la question du principe du mérite. Je suis un peu surpris. Il est vrai que la personne qui réussit le mieux à l'entrevue n'est pas forcément le meilleur candidat mais cela peut arriver. Quelqu'un d'autre peut avoir d'excellentes références mais ne pas réussir à l'entrevue. Si quelqu'un réussit seulement aux entrevues, cela se verra et on ne sélectionnera pas cette personne.

**Mme Hynna:** Bien sûr, vous avez raison. Dans bien des cas, cela ne suffirait pas. Très souvent, on irait au-delà et plus on approche du niveau de la direction, moins l'entrevue a d'importance. Si l'on s'acquitte bien de ses responsabilités de dotation, on examine le dossier, les références, on voit la personne et on lui parle. On prend tout ça en considération.

Ce qui arrive, toutefois, dans la situation actuelle, c'est que, trop souvent, en particulier aux échelons inférieurs à celui de la direction où les appels sont beaucoup plus courants, il est plus facile de défendre une décision si celle-ci repose sur les résultats d'une entrevue et si vous avez une grille de notation pleine de notes. Si quelqu'un vient contester cela, on peut montrer les réponses qui ont été données et prouver que cette personne a obtenu de meilleures notes et que c'est la raison pour laquelle elle a obtenu l'emploi. Il est plus difficile de défendre quelque chose que l'on fonde en particulier sur des références, qui sont souvent, dans un sens, la façon la plus utile de déterminer si quelqu'un fait bien un travail.

Le système actuel comporte des règles très précises et il y a une jurisprudence qui dit sur quelle base on peut se fonder pour dire qu'un concours s'est ou non déroulé convenablement et cela vous pousse, à mon avis, à insister plus sur l'entretien qu'il ne le faudrait.

L'autre chose est que cela prend très longtemps. Il y a tellement de concours sans concours parce que c'est un processus tellement long, complexe et laborieux que les gestionnaires essaient de l'éviter. S'ils participaient à l'élaboration du processus, je pense qu'ils seraient plus disposés à le mettre à exécution. On a dit que les gestionnaires dans l'ensemble doivent travailler avec les gens qu'ils embauchent ou les gens qu'ils n'embauchent pas. Aussi, si l'on veut avoir de bonnes relations de travail avec ses employés, il faut gérer de façon juste, transparente et cohérente. Il y a des tas de raisons pour lesquelles les gestionnaires travaillent de façon juste, ouverte et transparente tant que d'autres éléments ne le poussent pas à éviter cela parce que cela présentera des problèmes encore plus importants. Encore une fois, les gestionnaires, comme tout le monde, jonglent tout le temps avec des tas de choses.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons une expression en français, «beau parleur, petit faiseur». Je ne sais pas si vous avez l'équivalent en anglais.

**Le président:** Ne posez pas la question.

**Le sénateur Beaudoin:** Si ce ne sont que des mots, on s'en aperçoit.

**Mme Hynna:** À force, en effet.

**Senator Beaudoin:** For example, in the academic field, we judge someone by the judgment of his peers. That is probably the best system. In other words, if everyone in the same field arrives at the conclusion that that person is really the best, I think that is very strong. I come back to the thesis of Senator Bolduc. I think we should select the best person. There is no other rule, in my opinion. If there is only one candidate, it can be more difficult, but if there is a strong competition, the chances are the judgment at the end of the day will be a good one. The competition is certainly the thing to do and to have. I am not too afraid of beau parleur, petit faiseur, because we detect that after a while, even in the interview, if you have a very good question. However, the fact is that there are not many ways to find the best person. It is the judgment of those who are equal to that person.

**Ms. Hynna:** I agree with you that competitions are the best way in most circumstances, and I would certainly hope, with the system in place, that competition will continue to be used in most circumstances, and the widest competition that is possible within the efficiency and depending on what you are looking for and all these kinds of issues. I would hope that would be the case, and I would hope that the guidelines and framework policies established would reinforce the idea that this is the usual kind of thing, depending on the circumstances.

On the other hand, what also happens now, which can also be very frustrating to individuals, is that we all agree, even we as a peer, that this is the person who is best for the job, but because of the system, we are required to go through a long process that has a competition, and we enter into these competitions only to discover that there is someone who obviously has more direct and more specific experience. That competitive process can, on occasion, be unnecessary and frustrating for other people competing. You need to have some policies and values that say, "Look, it has to be fair and transparent." If you never have a competition, it is not fair.

**Senator Cordy:** Thank you for bringing your expertise to the committee. Along the same lines as Senator Beaudoin, I am looking at staffing selection that should be value-based. That certainly allows for more flexibility. Certainly some people are better at interviewing than others. Sometimes managers have to look at more than whether someone scores a 9.5 or a 9.2. Yet the feeling may be that the person with 9.2 is more of a team player, so we have to allow for flexibility.

Having said that, you also commented that the system should not try to transfer values into specific rules and processes. How difficult will it be to change the mindset of employers and employees in that regard?

Certainly it would be much easier for a manager to defend his or her decision if they could say, "Well, so-and-so scored a 10 out of 10," rather than saying, "I feel in my heart that this person would be the best employee to have."

**Le sénateur Beaudoin:** Par exemple, on fait juger les gens par leurs pairs. C'est probablement le meilleur système. Autrement dit, si tout le monde dans un même domaine arrive à la conclusion que cette personne est réellement la mieux placée, je pense que c'est très probant. Je reviens à la thèse du sénateur Bolduc. Je pense que nous devrions choisir le meilleur. Il n'existe pas à mon avis de meilleure règle. S'il n'y a qu'un candidat, ça peut être plus difficile, mais s'il y a une sérieuse concurrence, il y a des chances que la décision finale soit bonne. Le concours est certainement la solution. Je n'ai pas trop peur du beau parleur, petit faiseur, parce qu'après un certain temps, on s'en aperçoit, même au cours de l'entretien, si l'on pose une très bonne question. Toutefois, le fait est qu'il n'y a pas tellement de façons de trouver la meilleure personne. Seuls les gens qui sont égaux à cette personne peuvent en juger.

**Mme Hynna:** Je conviens avec vous que les concours sont, dans la plupart des cas, la meilleure façon de procéder, et j'espère évidemment que, dans le nouveau système, on continuera d'y recourir dans la plupart des cas et que le concours sera ouvert à autant de monde que possible dans les limites du raisonnable et selon ce qu'on recherche, etc. Je l'espère bien et j'espère que les lignes directrices et les politiques cadres établies confirmeront que c'est la façon normale de procéder, selon les circonstances.

Par contre, ce qui se produit également aujourd'hui et qui peut être très frustrant, c'est que nous sommes tous d'accord, même en tant que pairs, que telle personne est la mieux qualifiée pour le poste mais, du fait du système, il faut suivre tout un long processus au bout duquel on découvre que quelqu'un possède évidemment une expérience plus directe et plus spécifique que les autres. Ce processus de concours peut, à l'occasion, se révéler inutile et frustrant pour d'autres candidats. Il faut des politiques et valeurs qui reviennent à dire: «le processus doit être juste et transparent». S'il n'y a jamais de concours, ce n'est pas juste.

**Le sénateur Cordy:** Merci de partager vos connaissances avec le comité. Comme le sénateur Beaudoin, je pense que la sélection du personnel devrait être fondée sur des valeurs. Cela permet certainement plus de latitude. Il est évident qu'il y a des gens qui réussissent mieux aux entretiens que d'autres. Quelquefois, les gestionnaires doivent considérer autre chose que les notes de 9,5 ou 9,2. Ils peuvent avoir l'impression que le candidat qui obtient 9,2 travaillera mieux en équipe et il faut donc leur laisser une certaine latitude.

Cela dit, vous avez également indiqué qu'il ne faudrait pas qu'on essaie, par le biais du système, de transformer des valeurs en processus et règles spécifiques. Dans quelle mesure sera-t-il difficile de changer la façon de penser des employeurs et des employés à cet égard?

Il est évident qu'un gestionnaire aurait plus de facilité à défendre ses décisions s'il pouvait dire «telle ou telle personne a obtenu 10 sur 10» au lieu de «mon intuition me dit que cette personne-ci est la plus compétente».

We have had discussions over the past few days about bureaucratic patronage and feelings on behalf of the interviewee that the interview has not been set up before the person actually arrived. It may feel like the decision was made even before they arrived for their interview. How difficult will it be, if Bill C-25 passes, to change the mindset of those who are in the public service?

**Ms. Hynna:** I think it will take a lot of training. I remember when the bill was first introduced in the House of Commons; I was listening to the minister talk about the importance of training and development. If and when the bill passed, the minister said it would not be implemented immediately because a lot of work needed to be done.

I did say that the values should not be translated into processes. I meant permanent processes as set out in something. Obviously, every time I have a competition, I must have a process and that process should be established ahead of time. However, it should not be something that is always done just this way. The processes should be established by working together. You may want to review them every two years. You may have processes that will be used within this department for certain situations and other processes used differently. Yes, one must have processes. It is not fair nor transparent if one waits until after the fact to say that that was the process that was followed. That would be an abuse of authority and subject to appeal.

**Senator Kinsella:** I have learned many things about the public service from Ms. Hynna over the years. I wanted to ask a couple of questions. Ms. Hynna was assistant deputy minister at the Public Service Commission. I point that out because yesterday we discussed with some witnesses whether it is possible to have good communication between members of the Public Service Commission and the deputy minister community. Some seemed to be arguing that somehow one gets tainted if there is too much interaction.

I was arguing the other side of the coin, that indeed the Public Service Commission is able to function more effectively when many of its key leaders are persons with experience in the public service. The public service's line agencies and line departments are enriched by having people in their senior management category who have had experience in the public service.

The suggestion was made by one witness that the president of the new public service under Bill C-25 ought to be some old person who is at the end of his or her career. I just found that a horrific idea. I think the position is far too important not to have the most energetic, dynamic person.

Have you felt tainted in any way by having worked for the Public Service Commission and then gone back to line departments?

**Ms. Hynna:** No. Surely we learn over the years that, when we are in different positions, we wear different hats and we deal with things in different ways. I agree with you that the experience in departments is very important in central agencies. It helps when you go back from a line department to a central agency to have

Depuis quelques jours, nous discutons du favoritisme bureaucratique et du sentiment que peuvent avoir certaines personnes qui passent des entrevues que tout a déjà été décidé d'avance. Certaines personnes peuvent même avoir l'impression que la décision a été prise avant qu'elles se présentent à l'entrevue. Si le projet de loi C-25 est adopté, sera-t-il difficile de changer la façon de penser des fonctionnaires?

**Mme Hynna:** Je pense que ça demandera beaucoup de formation. Je me souviens du dépôt du projet de loi à la Chambre des communes; le ministre traitait de l'importance de la formation et du perfectionnement. Il a également indiqué que si le projet de loi était adopté, sa mise en pratique ne serait pas immédiate car elle nécessiterait beaucoup de travail.

Il est vrai que j'ai dit qu'il ne fallait pas transformer les valeurs en processus. J'entendais par là les processus permanents énoncés quelque part. Bien évidemment, chaque fois qu'il y a un concours, il faut que des processus qui aient été établis d'avance. Par contre, il ne faut pas procéder de façon statique. C'est le travail collectif qui doit permettre d'établir les processus, qui peuvent très bien être passés en revue une fois tous les deux ans. Certains processus peuvent être utilisés au sein d'un ministère dans certaines situations bien précises. Les processus sont nécessaires. Ce ne serait ni juste ni transparent de dire, après coup, «nous avons utilisé tel ou tel processus». Il s'agirait alors d'abus de pouvoir et on pourrait faire appel de la décision.

**Le sénateur Kinsella:** Grâce à Mme Hynna, j'en ai appris énormément sur la fonction publique au fil des ans. J'aurais quelques questions à poser. Mme Hynna était sous-ministre adjointe à la Commission de la fonction publique. Je le mentionne parce qu'hier nous avons essayé de déterminer, avec certains de nos témoins, s'il était possible d'avoir une bonne communication entre les membres de la Commission de la fonction publique et l'ensemble des sous-ministres. Certains ont indiqué que s'il y a trop d'interaction, on perd son objectivité.

Moi, j'ai avancé l'argument inverse, à savoir que la commission fonctionne plus efficacement quand un grand nombre de ses dirigeants ont travaillé au sein de la fonction publique. C'est un enrichissement pour les organismes et ministères opérationnels d'avoir d'anciens fonctionnaires occupant des postes de cadres supérieurs.

Un des témoins a suggéré que le président de la nouvelle Commission de la fonction publique prévue dans le projet de loi C-25 devrait être une personne âgée en fin de carrière. Cette idée m'a horrifié. Le poste est beaucoup trop important; il devrait être occupé par une personne des plus dynamiques et énergiques.

Avez-vous perdu de votre objectivité du fait que vous avez travaillé pour la Commission de la fonction publique pour ensuite retourner dans un ministère opérationnel?

**Mme Hynna:** Non. Avec le temps, on apprend quand on occupe différents postes, on joue différents rôles et par conséquent on réagit différemment. Il m'apparaît également que l'expérience acquise dans les ministères est très importante pour les organismes centraux. Cette expérience est très utile lorsque l'on passe d'un

had that experience. However, you will deal with issues from a different perspective at that time. I do not see any problem there.

**Senator Kinsella:** You briefed us on the consolidated review of staffing. When you were doing that work, did you look at the staffing experience and processes in the non-core public service? As a matter of fact, did you look at how some of the arm's-length organizations were doing their staffing?

**Ms. Hynna:** We did not look at any of the Crown corporations. We were doing that at just about the same time that the four agencies — like Parks Canada, Revenue Canada which is no longer called Revenue Canada — all became separate. Some issues came up in that respect, but we did not look to any of the Crown corporations.

**Senator Kinsella:** Do you think such a study ought to be done, and done soon, on staffing across, to use the terminology, the non-core areas of the public service?

**Ms. Hynna:** It would probably be a good idea. I agree with Senator Comeau that one of our important values is equity of access to jobs and contracts and other things in the public sector. It is public money and therefore the general public should have equity of access to that. It is an important thing to keep in mind. It is important to keep doing audits. The Crown corporations presumably have the same kinds of requirements as core public service.

**Senator Kinsella:** Our colleagues Senator Gauthier and Senator Comeau have often reminded us of the importance of the application of the Official Languages Act in all aspects of the Public Service of Canada. That is very important. Senator Beaudoin has underscored the constitutional requirements as well. However, both in terms of constitutional value — and I refer to section 27, Senator Beaudoin — and, in this instance, the Multiculturalism Act, there is a cross-government commitment to the promotion of multiculturalism in the Multiculturalism Act. It has found expression in the work of the Public Service Commission. How does it find expression in the non-core areas?

**Ms. Hynna:** It is not an easy issue to determine the importance of separate employers. If you are going to have some of the agencies and Crown corporations as separate employers and as separate agencies, to what extent do they need to be covered? Where do you draw the line? How do you ensure that some of values that cross all of them are applied?

I am not sure where the line should be drawn. I think it is not an easy one to do. Is the Public Service Commission the right one to oversee staffing practices in “separate employers”? Again, there are different ways of doing it. At what point does the mandate get so broad that it cannot be handled particularly well? Perhaps it is more important, as was suggested, to put together people who have certain expertise?

In my experience in government organization over the years, there are different ways of doing things. However you do them, there are certain sets of values and you have to make sure those are addressed. There is no one way that is best. Usually, they are

ministère opérationnel à un organisme central. Mais il est également vrai qu'on a alors une perspective différente. Pour moi, ce n'est pas problématique.

**Le sénateur Kinsella:** Vous nous avez parlé de l'examen consolidé sur la dotation. Lors de vos recherches, avez-vous étudié les expériences et processus en matière de dotation des organismes non essentiels de la fonction publique? Plus précisément, vous êtes-vous intéressée aux organisations indépendantes?

**Mme Hynna:** Nous n'avons étudié aucune société d'État. Nous effectuons notre enquête à l'époque où les quatre agences — comme Parcs Canada, Revenu Canada, qui a d'ailleurs changé de nom — sont devenues des entités distinctes. Il y a des questions qui ont été soulevées relativement aux sociétés d'État, mais nous ne les avons pas étudiées.

**Le sénateur Kinsella:** D'après vous, une telle étude devrait-elle être faite, et rapidement, afin d'étudier les pratiques de dotation des organismes non essentiels de la fonction publique?

**Mme Hynna:** Ce serait sans doute utile. Je partage le point de vue du sénateur Comeau: une de nos valeurs importantes, c'est l'égalité d'accès aux emplois, aux contrats et autres dans le secteur public. Il s'agit de fonds publics et, par conséquent, tous devraient avoir les mêmes chances d'y accéder. Il ne faut pas l'oublier. Il est également important de continuer les vérifications. Je suppose que les sociétés d'État ont les mêmes exigences que les organismes essentiels de la fonction publique.

**Le sénateur Kinsella:** Nos collègues les sénateurs Gauthier et Comeau nous ont souvent rappelé l'importance de l'application de la Loi sur les langues officielles à tous les niveaux de la fonction publique canadienne. C'est très important. Le sénateur Beaudoin a également souligné les exigences constitutionnelles. Par contre, au plan constitutionnel — et je me rapporte à l'article 27, sénateur Beaudoin — et, dans ce cas, de la Loi sur le multiculturalisme, tous les niveaux du gouvernement se sont engagés à promouvoir le multiculturalisme prévu par cette loi. Ceci se reflète d'ailleurs dans les travaux de la Commission de la fonction publique. Comment cela se reflète-t-il dans les organismes non essentiels?

**Mme Hynna:** Il est difficile de déterminer l'importance relative des employeurs distincts. Si on considère que certains organismes et certaines sociétés d'État sont des employeurs ou des organismes distincts, dans quelle mesure doivent-ils être couverts? Où se situe la ligne de démarcation? Comment s'assurer que les valeurs communes sont appliquées?

Je ne sais pas où se situe la démarcation. C'est difficile. La Commission de la fonction publique devrait-elle être chargée du contrôle des pratiques de dotation des employeurs distincts? Il existe plusieurs façons de faire. Quand le mandat devient-il trop important pour être mené à bien efficacement? Peut-être vaudrait-il mieux, comme on l'a d'ailleurs suggéré, regrouper des personnes qui ont un domaine d'expertise précis?

D'après mon expérience au sein de différents organismes gouvernementaux au fil des ans, je dirais qu'il existe différentes façons de procéder. Peu importe la méthode choisie, il existe certaines valeurs qu'il faut respecter. Il n'y a pas une méthode qui

just different. As long as you take into consideration the pros and cons and then deal with the downside of what you choose, that is the important thing to remember.

**Senator Kinsella:** Would you support an amendment to this proposed act that would amend particularly the PSCA and provide the PSE with jurisdiction to audit and review practices in the non-core areas?

**Ms. Hynna:** Audit and review only? I would not want them having authority for that staffing and the delegation as they have with audit and review. I do not know whether this is the best way to do it or whether there are other ways of getting that audit and review. I would have to think about the implications before I answered yes or no. Sorry. I think I would agree that there be some kind of audit and review.

**Senator Kinsella:** Do you have any views on whistle-blowing?

**Ms. Hynna:** I do not have any particular views. I suspect it is an issue that goes beyond this and, therefore, I think it is something that must be looked at. I know it is an important issue. I have views that it needs careful thought and that it probably goes beyond the issue of the administration of the public service and the human resource administration. Therefore, whether this is the best bill or a separate bill would be preferable, I do not know. I do not think I am in a position to state that.

**Senator Ringuette:** When was the review of the staffing process that began in 1996 completed?

**Ms. Hynna:** We just did what I would call the first stage. It was a six-month exercise. It started in January and was completed in about July of 1996. I have summarized a lot of the conclusions. I can get a copy of that report to the committee through the clerk, if you would like. I do not think they are easily obtained at the Public Service Commission anymore, but I certainly can try or else find a way of getting you a copy of the report.

We consulted with many people to find out the general approach and direction. We left it very general, without trying to get into the details of how to implement this. There was a lot more work to be done; in fact, a lot more work has obviously been done since then but not by the particular group I was involved with.

**The Chairman:** Why is the report not accessible at the PSC? You are not suggesting they shredded them?

**Ms. Hynna:** I do not know. They printed a certain number, they were used and people stopped asking for them, so it is not there. Undoubtedly, it is somewhere in the archives. There is a copy in the archives, but it probably is quicker to get it from me or, possibly, from the task force. They probably have a copy as well.

**Senator Ringuette:** You mentioned that you are now retired and have been doing some consulting work. How long have you been retired?

**Ms. Hynna:** I retired after doing that exercise in the fall of 1996.

soit meilleure que les autres. En général, elles sont tout simplement différentes. Ce qui est important, c'est de bien comprendre les avantages et les inconvénients et de bien gérer ces inconvénients.

**Le sénateur Kinsella:** Appuieriez-vous un amendement à ce projet de loi qui modifierait la Loi sur la Commission de la fonction publique pour déléguer à la CFP les pouvoirs de vérification et d'enquête concernant les organismes non essentiels?

**Mme Hynna:** Les pouvoirs de vérification et d'enquête uniquement? Je ne voudrais pas qu'il s'agisse également des pouvoirs en matière de dotation et de délégation. Je ne sais pas s'il s'agit là de la meilleure solution ou s'il y a d'autres façons d'assurer la vérification et les enquêtes. Avant de répondre, il faudrait que je prenne en compte toutes les répercussions. Je suis désolée. Par contre, je pense qu'il doit y avoir un système de vérification et d'enquête.

**Le sénateur Kinsella:** Que pensez-vous de la dénonciation?

**Mme Hynna:** Je n'ai pas de point de vue précis. Je pense qu'il s'agit d'une question qui va au-delà de ce qui nous intéresse et, par conséquent, il faudra l'examiner. Je sais que c'est une question importante. Je pense qu'il va falloir s'y attarder et que cette question va sans doute au-delà de l'administration de la fonction publique et des ressources humaines. Par conséquent, je ne sais pas si on devrait en traiter dans ce projet de loi ou dans un autre. Je ne suis pas en mesure de me prononcer.

**Le sénateur Ringuette:** Quand l'enquête sur les processus de dotation, qui a commencé en 1996, s'est-elle terminée?

**Mme Hynna:** Seule la première étape a été terminée. L'étude a duré six mois. Elle a débuté en janvier pour se terminer en juillet 1996, à peu près. J'ai résumé beaucoup des conclusions. Si vous le désirez, je pourrais vous faire parvenir un exemplaire de ce rapport, par le biais du greffier. Je pense qu'on ne peut plus en obtenir facilement de la Commission de la fonction publique, mais je serais ravie d'essayer ou d'en trouver ailleurs.

Nous avons consulté bien des personnes pour comprendre l'approche et la direction générales. Nous sommes restés au niveau des généralités, sans nous attaquer aux détails de la mise en pratique. Il restait beaucoup de travail; en fait, beaucoup de ce travail a été abattu depuis, mais pas par le groupe avec lequel je travaillais.

**Le président:** Pourquoi le rapport n'est-il pas disponible auprès de la Commission? Les rapports ont-ils été détruits?

**Mme Hynna:** Je ne sais pas. Un certain nombre d'exemplaires ont été imprimés et distribués, puis il n'y avait plus de demandes, donc ils n'y sont plus. Je suppose qu'on peut le retrouver dans les archives. Mais il est sans doute plus rapide de passer par moi ou par le groupe de travail, qui a sans doute un exemplaire du rapport également.

**Le sénateur Ringuette:** Vous avez indiqué que vous êtes maintenant retraitée et que vous travaillez comme consultante. Quand avez-vous pris votre retraite?

**Mme Hynna:** J'ai pris ma retraite après avoir terminé l'enquête à l'automne de 1996.

**Senator Ringuette:** Since your retirement, or, more specifically, in the last two years, have you been hired as a consultant with the Treasury Board?

**Ms. Hynna:** With the Treasury Board?

**Senator Ringuette:** Yes, or with PSC or with any institution related to Bill C-25?

**Ms. Hynna:** Regarding the Public Service Commission, I do coaching for executives and people on the verge of that. More than two years ago, I used to do what they call track record interviews related to the competitions for what was called the pre-qualified pool. They have, and I think they still have, a system where you can be pre-qualified to be considered and promoted to an assistant deputy minister position. They had quite an elaborate — and still do, although I am not involved in it at all — process for determining who would qualify for being in this pre-qualified pool. I had a contract to do some of that work.

I was on the Fryer task force, and my time there was paid for by Treasury Board. I now chair the Public Service Health Care Plan Trust, chosen by the unions and Treasury Board. The honorarium that I receive for that ultimately comes from Treasury Board, because Treasury Board funds that trust. I would have to say, yes, I have received money from both agencies, and other government departments since then.

**Senator Ringuette:** I guess that makes a point.

**Senator Comeau:** I want to be sure I understood your response to Senator Kinsella's question. You seemed to indicate that it was perfectly fine for a senior civil servant to be seconded from the regular civil service into a Public Service Commission senior role. Do I understand you correctly?

**Ms. Hynna:** Yes.

**Senator Comeau:** Let me play the devil's advocate for a moment. I should like to go back to comments made by various witnesses. I think Mr. Baker was one of them who said that we would need to have a very robust audit function of the PSC from now on in order for the system to work. However, the very people that this public service commissioner will now be auditing in a robust manner will eventually, once his or her term in the public service commission is over, go back to the civil service and will decide and will depend for career advancement on the very people that had to be audited in a very robust manner. Would this not create an incentive for that person, while wearing the commissioner's hat, to be very careful as to who is audited robustly and who is audited with a much more gentle manner?

**Ms. Hynna:** I would hope that people would have more trust in the ability of senior public servants to do the job they are asked to do at the time they are asked to do it. I feel the same way about the fact that I have had some contracts with Treasury Board and the Public Service Commission, and that in no way influences what I want to say about this particular bill. I happen to believe this. If I did not, I do not need contracts. I happen to have done

**Le sénateur Ringuette:** Depuis votre départ à la retraite, ou, plus précisément, dans les deux dernières années, avez-vous travaillé comme consultante pour le Conseil du Trésor?

**Mme Hynna:** Pour le Conseil du Trésor?

**Le sénateur Ringuette:** Oui, ou la Commission de la fonction publique, ou encore une institution ayant un lien avec le projet de loi C-25?

**Mme Hynna:** Pour ce qui est de la Commission de la fonction publique, je fais de l'encadrement pour les cadres dirigeants et pour les personnes qui s'apprentent à atteindre ce niveau. Il y a plus de deux ans, j'effectuais ce qu'on appelle des entrevues sur le rendement antérieur dans le cadre des concours ciblant le bassin préqualifié. Il existait, et je pense qu'il existe toujours, un système qui permettait d'être préqualifié pour être pris en compte et promu à un poste de sous-ministre adjoint. Le processus de sélection de ces candidats était très élaboré — il l'est toujours, mais je ne m'en occupe plus. J'ai donc obtenu un contrat pour effectuer une partie de ce travail.

J'ai fait partie du groupe de travail Fryer, et c'est le Conseil du Trésor qui a assumé le coût de mon travail. Je préside maintenant la Fiducie du régime de soins de santé de la fonction publique, et j'ai été choisie par les syndicats et par le Conseil du Trésor. Comme c'est le Conseil du Trésor qui finance cette fiducie, c'est le Conseil du Trésor qui paie mes honoraires. Je dirais donc, effectivement, que j'ai reçu de l'argent des deux organismes ainsi que d'autres ministères depuis.

**Le sénateur Ringuette:** Cela illustre bien la situation.

**Le sénateur Comeau:** Je voudrais m'assurer que j'ai bien compris votre réponse à la question du sénateur Kinsella. Vous avez dit qu'un haut fonctionnaire pouvait tout à fait quitter la fonction publique normale pour assumer un rôle de dirigeant au sein de la Commission de la fonction publique. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**Mme Hynna:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Permettez-moi de me faire l'avocat du diable pendant un court instant. Je voudrais revenir sur des observations qui ont été formulées par différents témoins. Je pense que c'est M. Baker qui a indiqué qu'il nous faudrait dorénavant une fonction de vérification très robuste à la Commission pour que le système fonctionne bien. Par contre, ce sont les personnes qui feront l'objet d'une vérification robuste par le commissaire de la fonction publique qui, une fois que le mandat du commissaire sera terminé et qu'il aura réintégré la fonction publique, vont décider de son cheminement de carrière. Ne pensez-vous pas que cela incitera la personne qui occupe le poste de commissaire à se montrer robuste dans certains cas et beaucoup moins dans d'autres?

**Mme Hynna:** Il faudrait qu'on ait plus confiance aux fonctionnaires et en leur capacité d'effectuer leur travail en temps et lieu. J'applique le même raisonnement dans le cadre des contrats qui m'ont été donnés par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique: cela n'a aucune influence sur les propos que je tiens au sujet du projet de loi. J'y crois. Si je n'y croyais pas... je n'ai pas besoin de ces contrats. J'ai moi-même fait

those kinds of things. I feel quite strongly that if I am in this job, then to do it well I have to take this particular position. I would think that if I do not do that job well, then my possibilities of future jobs in other parts of the government would not be considered because I would be seen as someone who did not do the job I was supposed to be doing when I had the opportunity to do it.

Let me add that one of the things we learn as public servants — and one of the values that I hope we have — is that we when are in a job, we do that job well. We move around from place to place. Often, we will move from one department to another, where there may be a conflict in these positions. When we move, we understand that and take a new position.

**Senator Comeau:** Following your logic, possibly the Auditor General could be an ADM or deputy minister, move from one line department of the civil service, come into the Auditor General's position and then go back. The Official Languages Commissioner could be handled in the same way, auditing various departments, and so on. Based on your logic, because all of these people are all fine individuals who have values, they would not be compromise in any way, shape or form, so let us trust them all.

**Ms. Hynna:** It is indeed within the realm of possibility that someone who is an Auditor General or the head of the Human Rights Commission or something else and who has an audit-type function at one point could then later on do a job that was not an audit function.

**Senator Comeau:** Okay. I think I have made my point. I just wanted to know how far you were suggesting that we, as parliamentarians, should trust that people not place themselves in that type of position. You are suggesting that we trust them entirely, completely. They can go from audit to somewhere and back and forward.

**Ms. Hynna:** I am just saying that I do not think there needs to be a rule about it. Not all individuals can be trusted completely. I think some people are able to make those distinctions of the role and find different roles.

**Senator Comeau:** I never suggested otherwise.

**Ms. Hynna:** I know that. I just do not think there needs to be a rule that says they may not. Whether or not what happened is another point of view, I just do not think there has to be a rule.

**Senator Comeau:** Again, not to put words in my mouth, I did not say that there should be a rule either.

**Ms. Hynna:** No.

**The Chairman:** On that note, we will conclude this part of our hearings. Thank you very much, Ms. Hynna. This was a very interesting perspective that you have brought and we are grateful for your input.

ce genre de choses. Je suis convaincu que pour bien faire mon travail il faut que j'adopte cette position. Il serait logique de penser que si mon travail n'est pas bien fait alors je n'aurais pas beaucoup de chances d'obtenir un poste ailleurs au gouvernement parce que j'aurais la réputation d'être une personne qui n'a pas bien fait son travail alors qu'elle en avait l'occasion.

En tant que fonctionnaires, nous apprenons — et j'espère que c'est une de nos valeurs — que quand nous occupons un poste, il faut bien faire son travail. Nous bougeons beaucoup. Souvent, d'un ministère à l'autre, il risque d'y avoir des conflits. Nous comprenons que c'est un des périls de la mobilité et nous changeons de poste.

**Le sénateur Comeau:** On pourrait donc en conclure qu'il serait possible que le vérificateur général soit sous-ministre ou sous-ministre adjoint, quitte un ministère hiérarchique de la fonction publique pour devenir vérificateur général et ensuite réintégrer la fonction publique. Il en va de même pour le commissaire aux langues officielles qui pourrait faire des rapports sur divers ministères, etc. Selon votre logique, parce que toutes ces personnes sont de bons citoyens, on voit leur nombre, elles ne risquent pas du tout d'être compromises; on devrait leur faire confiance.

**Mme Hynna:** Il est effectivement concevable qu'une personne comme le vérificateur général ou le président de la Commission des droits de la personne, par exemple, qui assume une fonction de vérification à un moment donné, puisse par la suite occuper un poste qui n'est pas relié à la vérification.

**Le sénateur Comeau:** Très bien. Je pense que vous comprenez où je veux en venir. Je voulais tout simplement savoir jusqu'à quel point vous pensez que nous, en tant que parlementaires, devrions faire confiance aux personnes qui se retrouvent dans un tel poste. Vous dites qu'on devrait leur faire entièrement confiance, qu'elles peuvent assumer des rôles de vérification, puis autre chose, et vice versa.

**Mme Hynna:** Je suis d'avis que ça ne devrait pas être réglementé. Il est évident qu'on ne peut pas faire entièrement confiance à n'importe qui. Certaines personnes sont en mesure de faire la différence entre les rôles.

**Le sénateur Comeau:** Je n'ai pas dit le contraire.

**Mme Hynna:** J'en suis consciente. Mais ce ne serait pas une bonne idée, il ne doit pas y avoir une bonne règle interdisant cette pratique. Il faudra voir ce que ça donne concrètement, mais il ne faudrait pas qu'il y ait une règle.

**Le sénateur Comeau:** Je ne voudrais pas qu'on interprète mal mes propos; je n'ai jamais dit qu'il faudrait qu'il y ait une règle.

**Mme Hynna:** Non.

**Le président:** Sur ce, nous allons conclure cette partie de nos audiences. Merci beaucoup, madame Hynna. Vos points de vue sont très intéressants et nous vous remercions de nous en avoir fait part.

Honourable senators, thank you very much again for your cooperation.

The committee adjourned.

Honorables sénateurs, merci beaucoup de votre coopération.

La séance est levée.

---

**Afternoon Session:**

*From the University of Ottawa:*

Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Human Rights Commission.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada;  
Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General;  
Mr. Claude Brunette, Director.

*As individuals:*

Mr. Ercel Baker;  
Ms. Martha Hynna.

**Séance d'après-midi:**

*De l'Université d'Ottawa:*

M. Ed Ratushny, professeur de droit et consultant à la Commission canadienne des droits de la personne.

*Du Bureau de la vérificatrice générale:*

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;  
M. Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint;  
M. Claude Brunette, directeur.

*À titre personnel:*

M. Ercel Baker;  
Mme Martha Hynna.



*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

**Morning Session:**

*From the School of Public Administration, Dalhousie University:*

Professor Peter Aucoin.

*As individuals:*

Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons;

Mr. Denis Desautels, Former Auditor general.

*From the Office of the Commissioner of Official Languages:*

Ms. Dyane Adam, Commissioner;

Mr. Guy Renaud, Director General, Policy and Communications Branch;

Mr. Gilbert Langelier, Director General, Special Investigations and Audits;

Ms. Pascale Giguère, Legal adviser.

*(Continued on previous page)*

TÉMOINS

**Séance du matin:**

*De l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie:*

M. Peter Aucoin, professeur.

*À titre personnel:*

M. Lloyd Francis, ancien Président de la Chambre des communes;

M. Denis Desautels, ancien vérificateur général.

*Du Commissariat aux langues officielles:*

Mme Dyane Adam, commissaire;

M. Guy Renaud, directeur général, Direction générale des politiques et des communications;

M. Gilbert Langelier, directeur général, Enquêtes spéciales et vérifications;

Mme Pascale Giguère, conseillère juridique.

*(Suite à la page précédente)*