



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, September 16, 2003

---

**Issue No. 14**

**Eighth meeting 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

---

**APPEARING:**

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P.,  
President of the Treasury Board of Canada

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

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

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 16 septembre 2003

---

**Fascicule n° 14**

**Huitième réunion 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

---

**COMPARAÎT:**

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée,  
présidente du Conseil du Trésor du Canada

---

**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:

Biron	Finnerty
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(or Kinsella)
Comeau	Maheu
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Oliver

\* *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 Day substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Furey (*September 15, 2003*).

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*September 15, 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:

Biron	Finnerty
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(ou Kinsella)
Comeau	Maheu
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Oliver

\* *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 Day substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 15 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 15 septembre 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 16, 2003  
(23)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:01 a.m. this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Chaput, Comeau, Day, Doody, Ferretti-Barth, Finnerty, Gauthier, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C. and Oliver (12).

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

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, 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.

**APPEARING:**

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the Treasury Board of Canada.

**WITNESSES:***From the Treasury Board of Canada:*

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada;

Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service;

Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service.

*From the Department of Justice:*

William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector;

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law.

*From the Canada Customs and Revenue Agency:*

Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources Branch;

Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch.

*From the Public Service Integrity Office:*

Dr. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;

Pierre Martel, Executive Director.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 16 septembre 2003  
(23)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 01, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Chaput, Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Gauthier, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., et Oliver (12).

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

*Également présents:* MM. Guy Beaumier et Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Le sténographe officiel du Sénat.

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

**COMPARAÎT:**

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du Conseil du Trésor du Canada.

**TÉMOINS:***Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada;

Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique;

Michel LeFrançois, avocat général, Groupe de travail sur la modernisation des ressources humaines dans la fonction publique.

*Du ministère de la Justice:*

William Pentney, avocat général principal, Section des politiques en matière de droit public, Secteur des politiques;

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Droit constitutionnel et administratif.;

*De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:*

Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines;

Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines.

*Du Bureau de l'intégrité de la fonction publique:*

M. Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;

Pierre Martel, directeur exécutif.

The Honourable Lucienne Robillard made an opening statement and with Mr. Jim Judd, Ms. Monique Boudrias, Mr. William Pentney Mr. Henry L. Molot and Mr. Michel LeFrançois answered questions from members of the committee.

Mr. Dan G.J. Tucker made an opening statement and with Mr. Paul Burkholder answered questions from members of the committee.

Dr. Edward Keyserlingk made an opening statement and with Mr. Pierre Martel answered questions from members of the committee.

After discussion it was agreed that the committee would undertake clause-by-clause consideration of Bill C-25 on Wednesday September 17, 2003 at 6:15 p.m.

After discussion it was agreed that the committee return an amount of \$26,000 from its budget to the Committee on Internal Economy and Budgets.

At 11:44 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable Lucienne Robillard fait une déclaration et, avec l'aide de M. Jim Judd, de Mme Monique Boudrias, de M. William Pentney, de M. Henry L. Molot et de M. Michel LeFrançois, répond aux questions des membres du comité.

M. Dan G.J. Tucker fait une déclaration et, avec l'aide de M. Paul Burkholder, répond aux questions des membres du comité.

M. Edward Keyserlingk fait une déclaration et, avec l'aide de M. Pierre Martel, répond aux questions des membres du comité.

Après discussion, il est convenu que le comité examine le projet de loi C-25 article par article le mercredi 17 septembre 2003, à 18 h 15.

Après discussion, il est convenu que le comité remette une somme de 26 000 \$ de son budget au Comité de la régie interne et des budgets.

À 11 h 44, 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, Tuesday, September 16, 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 9:01 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we will continue our study of Bill C-25. We will hear from the minister, Ms. Lucienne Robillard, President of the Treasury Board of Canada. We will also hear from several witnesses who will bring a particular perspective to our consideration of the bill.

[*Translation*]

First we will hear from officials from the Canada Customs and Revenue Agency.

[*English*]

From the Human Resources Branch, we have Mr. Dan Tucker, Assistant Commissioner, and Mr. Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner.

[*Translation*]

These witnesses are appearing at the suggestion of our honourable colleague, Senator Jean-Robert Gauthier. Senator Gauthier drew our attention to the fact that the Agency has for some years been working under a system that is similar to that under consideration for the entire public service and all government departments under Bill C-25.

[*English*]

I invite Mr. Tucker to make a brief opening statement, after which I will turn it over to Senator Gauthier and, if time permits, to other members of the committee to make comments or ask questions.

Mr. Tucker, please proceed.

**Mr. Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources Branch, Canada Customs and Revenue Agency:** Honourable senators, it is a pleasure to speak to you today about the experiences of the Canada Customs and Revenue Agency, CCRA, as they relate to human resources modernization in the context of Bill C-25.

I would like to take a few minutes to describe the general context of the agency and then focus more specifically on our human resources management regime. One of the main reasons for the creation of the CCRA as a separate entity in the public service was that the change would lead to more innovative, client-centred service to Canadians. Our mission then and now is

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 16 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, saisi 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 aujourd'hui à 9 h 01 pour examiner ledit projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-25. Nous recevons la ministre, Mme Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada. Nous recevrons également un certain nombre d'autres témoins qui apporteront un éclairage particulier à notre étude de ce projet de loi.

[*Français*]

Nous allons tout d'abord entendre les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

[*Traduction*]

De la Direction générale des ressources humaines, nous accueillons M. Dan Tucker, sous-commissaire, et M. Paul Burkholder, sous-commissaire délégué.

[*Français*]

Ces témoins sont ici à la suggestion de notre honorable collègue, le sénateur Jean-Robert Gauthier. Le sénateur Gauthier attire notre attention sur le fait que l'Agence est depuis quelques années sous un régime qui se rapproche de celui envisagé pour toute la fonction publique et tous les ministères du gouvernement dans le cadre du projet de loi C-25.

[*Traduction*]

J'invite M. Tucker à faire ses remarques liminaires, après quoi je donnerai la parole au sénateur Gauthier et, si nous en avons le temps, à d'autres membres du comité pour faire des commentaires ou poser des questions.

Monsieur Tucker, vous avez la parole.

**M. Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines, Agence des douanes et du revenu du Canada:** Honorables sénateurs, je suis très heureux d'avoir aujourd'hui l'occasion de vous parler des expériences de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), dans l'optique de la modernisation des ressources humaines que propose le projet de loi C-25.

J'aimerais consacrer quelques minutes au contexte général de l'Agence avant de vous parler plus précisément de notre régime de gestion des ressources humaines. L'un des principaux motifs ayant présidé à la création de l'ADRC, à titre d'entité distincte dans la fonction publique, a été le souci de donner aux Canadiens un service plus novateur et davantage axé sur la clientèle. Notre

very clear: to promote compliance, whether in tax, trade, or at the border. Thus, two guiding themes characterize our organization and our measures of success: innovation and compliance.

Indeed, the vast majority of Canadians comply with their tax and customs obligations. We have responded to the challenges of 9/11, SARS and, most recently, the power outage in Ontario by maintaining the security of our borders and our services to Canadians.

On the innovation front, we are leaders in the area of e-commerce and on-line services.

CCRA was established in 1999 as a separate employer with the ability to develop its own human resources regime and policies in such areas as collective bargaining, staffing and recourse. I will describe some of the features of our human resources regime in a few minutes, but I wish to stress that our HR regime is an essential tool in helping the agency to achieve its results.

Simply put, our success is due primarily to the efforts of our employees, some 50,000 hard-working, dedicated men and women across the country, and to being able to tailor our HR practices to meet their needs in line with our business goals. This has been critical.

CCRA was also established with another unique feature as part of its overall governance regime. We have a board of management to advise and provide direction on the management of the agency, including its human resources management.

Members of the board, nominated by each province, are eminent Canadians, primarily from the business sector. They spend considerable time on human resources management, providing us with solid advice based on their expertise and knowledge. They also provide a valuable challenge function and support our efforts to improve and innovate.

Honourable senators, CCRA is one of the largest public institutions in Canada. As I mentioned, we have over 50,000 employees in all corners of the country. Over the next decade, we will see unprecedented change both in terms of the innovations we implement and in the workforce, as the baby boomer generation begins to retire in large numbers.

Helping the CCRA to adapt to these challenges and keeping its business and employee needs aligned requires a human resources regime that is flexible and responsive. We believe that the CCRA has a solid and forward-looking human resources regime to meet the challenges of the future.

mission, alors et aujourd'hui, est très claire: favoriser l'observation — fiscale, commerciale ou douanière. En conséquence, deux principes directeurs caractérisent notre organisation et servent à mesurer notre succès: l'innovation et l'observation.

En effet, la plupart des Canadiens se conforment à leurs engagements en matière d'impôt et de douane. Nous avons relevé les défis des événements du 11 septembre, la crise du SRAS et, plus récemment, la panne de courant en Ontario, en continuant d'assurer la sécurité de nos frontières et la prestation de nos services aux Canadiens.

Sur le plan de l'innovation, nous sommes des chefs de file dans le domaine du commerce et des services en ligne.

L'ADRC a été constituée en 1999 à titre d'employeur distinct doté de la capacité d'élaborer son propre régime et ses propres politiques des ressources humaines dans les domaines de la négociation collective, de la dotation et des recours. Je vais vous expliquer dans quelques minutes certaines des caractéristiques de notre régime des ressources humaines, mais je voudrais souligner que ce régime est un instrument essentiel pour l'Agence, pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.

En clair, notre succès dépend essentiellement des efforts de nos employés — quelque 50 000 femmes et hommes travailleurs et dévoués, situés dans tout le Canada — et de notre capacité d'adapter nos pratiques des ressources humaines à leurs besoins, tout en tenant compte de nos objectifs opérationnels. Il s'agit là d'un élément critique.

Lorsqu'on a créé l'ADRC, on lui a aussi attribué une autre caractéristique unique pour son régime de fonctionnement global. Nous disposons effectivement d'un conseil de direction pour conseiller et orienter l'Agence dans sa gestion, notamment en ce qui concerne le régime de gestion des ressources humaines.

Les membres du conseil, nommés par chacune des provinces, sont d'éminents Canadiens issus principalement du monde des affaires. Ils consacrent énormément de temps à la gestion des ressources humaines, nous prodiguant de judicieux conseils basés sur leur expertise et sur leurs connaissances. Ils assurent aussi une précieuse fonction de vérification de nos hypothèses et soutiennent nos efforts d'amélioration et d'innovation.

Honorables sénateurs, l'ADRC est l'une des plus grosses institutions publiques au Canada. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons plus de 50 000 employés dans tous les coins du pays. Au cours de la prochaine décennie, nous serons témoins de changement sans précédent, en raison des innovations que nous mettons en oeuvre et étant donné la composition de notre effectif, au moment où la génération du «baby-boom» part à la retraite par cohortes importantes.

Pour aider l'ADRC à relever ces défis et pour maintenir l'adéquation entre ses besoins opérationnels et les besoins de ses employés, le régime des ressources humaines doit être souple et adapté. Nous croyons que l'ADRC a un régime des ressources humaines solide et dynamique et que c'est celui qu'il nous faut pour relever les défis de l'avenir.

Since 1999 we have made good progress in implementing our unique regime, but it is evident that cultural change of this nature in an organization of this size does take time. It requires significant investments in engaging managers, human resources professionals, employees and their representatives in consultations, design teams and training.

Some of our more tangible achievements include: a conflict resolution system that allows employees to resolve workplace issues in an interest-based fashion; a performance management system for all employees and management with a particular focus on effective people management; a corporate culture of continuous learning, with significant investment in training and educational assistance; the creation of a cohesive management group to recognize the significant management responsibilities they share and to assist in leading change on the frontline; a collective bargaining regime, in which we can and do negotiate collective agreements that support the business and employee needs of the CRRA; a new capacity to target our external recruitment supported by technology and simplified processes; the development of a staffing and recourse regime that is less administrative and adversarial and that promotes values, accountability of managers and dialogue; a streamlined staffing program whereby the time to hire staff has been reduced; and a strategic and management-led employment equity program resulting in a strong record of representation of designated groups.

The results of the 2002 CCRA employee survey demonstrate an increased level of satisfaction with the agency as an employer and as a place to work. The figures show that 94 per cent of respondents are committed to making their organization successful — an increase of 8 per cent from the 1999 survey; 86 per cent believe that the organization is a good place to work; and 85 per cent believe they are treated with respect. While work remains to be done, these results signal that the organization is moving in the right direction.

Allow me to say a few words now about our tailored staffing program under the authority of the Canada Customs and Revenue Agency Act. The cornerstone of our staffing program is a set of eight staffing principles including competency, fairness, transparency, non-partisanship, representativeness, productiveness, adaptability and efficiency. These principles are enshrined in the agency's corporate business plan and its policy framework.

We have a sound policy framework approved by our board of management for the staffing program that governs the recruitment and promotion of staff. Staffing authority is delegated to managers at the lowest level in the organization, but not without the appropriate checks and balances. For example, managers have staffing accountability contracts and

Depuis 1999, nous avons accompli des progrès notables dans la mise en oeuvre de notre régime unique des ressources humaines, mais il est évident qu'un tel changement de culture, dans une organisation de la taille de celle de l'ADRC exige un certain temps. Cela nécessite d'importants investissements pour amener les gestionnaires, les professionnels des ressources humaines, les employés et leurs représentants à participer à des consultations et des équipes de conception, et à suivre de la formation.

Je me permets de mentionner les quelques réalisations concrètes suivantes: un système de règlement des différends qui permet aux employés de résoudre des problèmes de travail à la satisfaction des parties; un régime de gestion du rendement à l'intention de l'ensemble des employés et des gestionnaires, qui met l'accent sur la gestion efficace axée sur les personnes; la culture institutionnelle d'apprentissage continu soutenue par un investissement important dans la formation et l'aide aux études; la création d'un groupe de gestion homogène, afin de reconnaître les responsabilités considérables des gestionnaires et de nous permettre d'intervenir au premier niveau hiérarchique pour gérer le changement; un régime de négociation collective nous permettant de négocier nos propres conventions collectives afin de répondre aux exigences des opérations et des employés de l'Agence; la capacité de diriger maintenant notre recrutement externe vers des cibles précises grâce, entre autres, à la technologie et des procédures simplifiées; la mise en place d'un régime de dotation et de recours qui repose moins sur l'administration et le conflit et davantage sur les valeurs, la responsabilisation des gestionnaires et le dialogue; un programme de dotation simplifié qui a réduit le temps d'embauche; et enfin un programme stratégique d'équité en matière d'emploi piloté par la direction, entraînant une forte représentation des groupes désignés.

Les résultats du sondage de 2002 auprès des employés de l'ADRC montrent une augmentation du niveau de satisfaction face à l'Agence en tant qu'employeur et comme milieu de travail. Les chiffres indiquent que 94 p. 100 des répondants sont décidés à contribuer aux succès de cette organisation — une augmentation de 8 p. 100 par rapport au sondage de 1999; 86 p. 100 des répondants nous ont dit que l'Agence offrait un milieu de travail intéressant; et 85 p. 100 d'entre eux sont d'avis qu'ils sont traités avec respect. Bien qu'il y ait encore du travail à faire, ces résultats indiquent que l'organisation s'est engagée dans la bonne direction.

Permettez-moi de vous parler brièvement de notre programme de dotation sur mesure que la Loi sur l'ADRC nous a permis de mettre en place. Les huit principes de dotation, soit la compétence, l'équité, la transparence, la neutralité politique, la représentativité, la productivité, l'adaptabilité et l'efficacité, constituent la pierre angulaire de notre programme de dotation. Ces principes font partie intégrante du plan d'entreprise et du cadre stratégique de l'Agence.

Nous nous sommes munis d'un cadre stratégique éclairé, approuvé par notre conseil de direction, pour le programme de dotation qui régit le recrutement et la promotion du personnel. Le pouvoir de dotation est délégué aux gestionnaires au niveau le plus bas de l'organisation, mais non sans les mécanismes de vérification et de contrepois appropriés. Par exemple, les

they undergo mandatory training. As well, the exercise of staffing authority is subject to ongoing monitoring and periodic evaluations by our audit program.

Our recourse system requires that our hiring managers be accountable to provide feedback to candidates on how they were treated in the staffing processes and how the principles were applied. Recourse for candidates is available at each stage in the selection process, and corrective actions can be taken at each stage, rather than waiting until the end of the process. Also, candidates have access to independent third party review for complaints on internal promotions on the grounds of whether the decision was arbitrary. We also have a Federal Court decision that supports the fairness of our recourse process.

I have talked about the importance of our human resources regime in helping CCRA to achieve its business goals to date, and in having the ability to adapt that regime as changes and business needs occur. This will be all the more important during the next decade. Our regime is flexible, but it is also balanced by appropriate checks and balances: a board of management that approves and oversees HR policies; a robust internal audit program; reviews by the Public Service Commission; effective grievance and recourse processes; and periodic surveys and other pulse checks.

Some portions of Bill C-25 will apply to the CCRA, in particular, the labour relations provisions as they apply to separate employers, and the provisions regarding the political rights of public servants. CCRA will, however, continue to have its own staffing program. We believe, based on our own experience as an agency and previously as a department subject to the public service human resources management regime, that the provisions relating to such subjects as training, staffing and recourse in Bill C-25 are in keeping with providing government departments with additional flexibility and tools for a more responsive and tailored human resources regime.

[Translation]

**Senator Gauthier:** The reason I have taken an interest in your Agency is that for some years now, the government has been carrying out transfers to agencies such as yours and other organizations. I am thinking here of Canada Post, for example, which is a large organization. Last week you were called structural heretics. Professor Hodgson told us that even though you are part of the public service as a whole, you are not subject to the same regulations as the vast majority of public servants are. I found that intriguing, because I live in Ottawa. I often hear comments made by public servants. The comments I have heard

gestionnaires sont dotés de contrat de responsabilisation en matière de dotation et ils suivent une formation obligatoire. En outre, l'exercice des pouvoirs de dotation est soumis à une surveillance constante et à des évaluations périodiques par les spécialistes de notre programme de vérification.

Notre régime de recours exige que nos gestionnaires embaucheurs rendent des comptes aux candidats sur la façon dont ils ont été traités au cours du processus de dotation et sur la façon dont les principes ont été appliqués. Les candidats ont des recours à chaque étape du processus de sélection et des mesures de correction peuvent être prises à chaque étape, plutôt qu'uniquement à la fin du processus. En outre, les candidats ont accès à une révision par un tiers indépendant en cas de plaintes concernant les promotions internes, afin d'établir s'il est possible que la décision ait pu être arbitraire. De plus, une récente décision de la Cour fédérale a reconnu le caractère équitable de notre procédure de recours.

J'ai parlé de l'importance de notre régime des ressources humaines pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs opérationnels jusqu'à maintenant et lui donner la capacité d'adapter ce régime aux changements qui se présentent et aux besoins opérationnels. Ce sera encore davantage le cas, au cours de la prochaine décennie. Notre régime est souple, mais il est également équilibré par les vérifications et par les contrepois nécessaires: un conseil de direction qui approuve et surveille les politiques en matière de ressources humaines, un programme de vérification interne rigoureux, des examens par la Commission de la fonction publique, des procédures de traitement des griefs et de recours efficaces, des examens périodiques et d'autres «survols de reconnaissance».

Certaines parties du projet de loi C-25 s'appliqueront à l'ADRC, en particulier les dispositions relatives aux relations de travail concernant les employeurs distincts et les dispositions concernant les droits politiques des fonctionnaires. Néanmoins, l'ADRC continuera d'avoir son propre programme de dotation. Nous croyons, à la lumière de notre expérience à titre d'agence et de l'expérience antérieure à titre de ministère assujéti au régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique, que les dispositions du projet de loi C-25 afférentes à des aspects tels que la formation, la dotation et les recours sont appropriées pour ce qui est de fournir aux ministères fédéraux la souplesse et les outils supplémentaires qui leur permettront d'offrir un régime des ressources humaines plus souple et mieux adapté.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** La raison pour laquelle je suis intéressé à votre agence est que depuis quelques années, le gouvernement a effectué des transferts à des agences comme la vôtre et à d'autres organisations. Je pense à Postes Canada, par exemple, une grosse organisation. On vous a appelé la semaine dernière hérétiques structurels. Le professeur Hodgson a dit que vous faisiez partie de l'ensemble des fonctionnaires mais que vous n'étiez pas soumis aux mêmes règlements que la majorité d'entre eux. Cela m'a intrigué parce que je vis à Ottawa. J'entends souvent des commentaires des fonctionnaires. Ceux que j'entends sur



about the Canada Customs and Revenue Agency are positive. I am wondering how they have succeeded in maintaining social and labour peace, whereas the Public Service of Canada —

[English]

— what you call the core public servants who are having difficulty. Bill C-25 addresses some of these issues. In my humble opinion, they have followed some of the steps you have taken and that are being proposed in Bill C-25.

I have several points of concern, one of which is that you are not subject to the merit principle. Another concern is that you are not subject to the accountability that normally applies to the public service. Yet another concern is that you are not subject to the auditing by the Auditor General. Am I correct in that? Perhaps you would deal with those concerns one at a time, starting with the merit principle.

**Mr. Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch, Canada Customs and Revenue Agency:** As to the merit principle, our legislation has provided us with direction to establish a staffing program. We are also directed in the legislation to establish certain principles, and those principles must be compatible with those applicable to the rest of the public service.

We operate our system on the basis of ensuring that we are able to attract and recruit qualified, competent staff, and we follow our processes in that regard. Our focus is on individual merit. When candidates apply for positions we assess their qualifications against sets of competencies and skills. From within the pool of those qualified candidates we have assessed in significant detail, we can choose individuals who meet the particular business or other requirements of the job.

The choice is based on individual merit. It is not based on a formalized ranking of one candidate against another. We determine the essential qualifications and our managers are able to look at the business requirements. Matters such as employment equity will come into play when we consider the pool of qualified candidates and we want to select the right fit for the particular job.

It is key to note that in establishing those principles, we went through a significant exercise with our employees and with our managers in setting up our staffing program. We had an extensive process of consultation. The principles that Mr. Tucker outlined were developed in concert with our managers. They are very much owned by our managers and they often speak of them. As

l'Agence de revenu Canada sont positifs. Je me demande comment ils ont réussi à maintenir la paix sociale, la paix dans le domaine du travail et que la fonction publique du Canada, l'ensemble du...

[Traduction]

... c'est-à-dire ceux qu'on pourrait appeler la fonction publique de base connaissent certaines difficultés à l'heure actuelle. Le projet de loi C-25 apporte des solutions à certains problèmes. À mon humble avis, ils ont justement pris un certain nombre des mêmes mesures que vous et que propose le projet de loi C-25.

J'ai plusieurs préoccupations, entre autres le fait que vous ne soyez pas tenus de respecter le principe du mérite. Je trouve également inquiétant que vous ne soyez pas soumis au même régime de responsabilisation qui vise l'ensemble de la fonction publique. Je trouve également préoccupant que vous ne soyez pas assujettis aux vérifications effectuées par la vérificatrice générale. Ai-je raison d'affirmer cela? Peut-être pourriez-vous répondre à mes préoccupations une à la fois, en commençant par le principe du mérite.

**M. Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines, Agence des douanes et du revenu du Canada:** En ce qui concerne le principe du mérite, la loi qui régit nos activités nous a orientés pour ce qui est de l'établissement d'un programme de dotation. La loi prévoit également certaines exigences en ce qui concerne l'établissement de certains principes, et le fait est que ces principes doivent être compatibles avec ceux qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique.

L'objectif fondamental de notre régime est de nous assurer de pouvoir attirer et maintenir en poste des employés qualifiés et compétents, et nos procédures sont structurées en conséquence. Ainsi nous mettons l'accent sur le mérite individuel. Lorsque des candidats posent leur candidature à un poste, nous évaluons leurs qualités par rapport à toute la série des compétences et qualités requises. Ainsi nous pouvons, parmi tous les candidats qualifiés que nous avons évalués en détail, choisir ceux qui répondent aux exigences fonctionnelles ou autres du poste.

Notre choix est fondé sur le mérite des candidats individuels. Il n'est pas fondé sur un classement ou une évaluation officielle des candidats les uns par rapport aux autres. Nous définissons les qualités essentielles et nos gestionnaires sont ensuite chargés de déterminer en quoi consistent les exigences fonctionnelles. Des facteurs tels que l'équité en emploi entrent en ligne de compte lorsque nous examinons les compétences de notre bassin de candidats qualifiés et que nous essayons de choisir la personne dont les qualités et compétences cadrent le mieux avec les exigences du poste en question.

Il convient de vous faire remarquer qu'en établissant ces principes, nous avons participé, avec nos employés et nos gestionnaires, à un exercice de grande envergure en vue de l'établissement de notre programme de dotation. Nous avons organisé de grandes consultations. Les principes énoncés par M. Tucker ont été élaborés de concert avec nos cadres. Ces

Mr. Tucker mentioned, we built significant checks and balances into the process to ensure that our managers exercise their staffing accountability in a good fashion.

**Senator Gauthier:** I am sorry to interrupt you but we do not have much time.

Is yours a federal institution by definition?

**Mr. Tucker:** It is, as a federal institution, very much part of the public service, but it is a separate employer.

**Senator Gauthier:** You do not come under the Treasury Board; you are independent.

**Mr. Tucker:** In terms of our human resources and administrative policies, our board of management approves our policies, that is correct, senator.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Let me ask you a specific question: do you negotiate and then set your classification standards, or do you negotiate them after the fact?

**Mr. Tucker:** That is a management right and we set our own classification standards. Because we are a separate employer, employee wages are negotiated with the unions.

**Senator Gauthier:** Do you have a bilingualism bonus?

**Mr. Tucker:** Yes, the same bilingualism bonus.

**Senator Gauthier:** A bonus of \$800 which is not negotiable and has been the same for 25 or 30 years.

**Mr. Tucker:** Yes, it is the same bonus. We can review it and decide whether we want to change similar policies. We have exactly the same bonus as the Public Service.

[English]

**Mr. Burkholder:** In the context of federal public institutions, we are subject to the same legislation — the Human Rights Act, the Employment Equity Act and we also come under the Public Service Staff Relations Act. We are very much a federal institution in that sense, and have very similar responsibilities under those statutes.

**Senator Gauthier:** Who audits your books?

**Mr. Tucker:** The Auditor General of Canada. They also express an opinion on our financial statements.

**Senator Gauthier:** Do you not report to Parliament regularly?

**Mr. Tucker:** We do. In keeping with the Canada Customs and Revenue Act, a corporate business plan is tabled, as well as an annual report.

derniers en sont véritablement les auteurs et ils en parlent souvent. Comme vous l'expliquait M. Tucker, nous avons également prévu dans notre démarche des freins et contrepoids considérables pour nous assurer que nos gestionnaires exercent de manière appropriée leurs pouvoirs en matière de dotation.

**Le sénateur Gauthier:** Excusez-moi de vous interrompre, mais nous n'avons pas beaucoup de temps.

L'Agence est-elle considérée comme une institution fédérale?

**M. Tucker:** Oui et elle fait partie intégrante de la fonction publique, tout en étant un employeur distinct.

**Le sénateur Gauthier:** Donc, vous ne relevez pas du Conseil du Trésor; vous êtes indépendants.

**M. Tucker:** S'agissant de nos politiques en matière de ressources humaines et d'administration, c'est à notre conseil de gestion d'approuver nos politiques. Donc, vous avez raison, sénateur.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Une question pointue: négociez-vous ou établissez-vous vos normes de classification et les négociez-vous après.

**M. Tucker:** C'est un droit de gestion et nous établissons nos propres normes de classification. Les salaires des employés, comme employeur distinct, sont négociés avec les syndicats.

**Le sénateur Gauthier:** Avez-vous une prime au bilinguisme?

**M. Tucker:** Oui, la même prime au bilinguisme.

**Le sénateur Gauthier:** Un montant de 800 dollars, non négociable et fixe depuis 25 ou 30 ans.

**M. Tucker:** Oui, c'est la même prime. Nous pouvons réviser et déterminer si l'on veut changer des politiques semblables. Nous avons exactement la même prime que celle de la fonction publique.

[Traduction]

**M. Burkholder:** En tant qu'institution publique fédérale, nous sommes régis par les mêmes lois — la Loi sur les droits de la personne, la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Donc, en ce sens-là, nous sommes tout à fait une institution fédérale, et nous exerçons des responsabilités semblables aux termes de ces lois.

**Le sénateur Gauthier:** Qui est chargé de vérifier vos livres?

**M. Tucker:** La vérificatrice générale du Canada. Le Bureau de la vérificatrice émet également une opinion sur nos états financiers.

**Le sénateur Gauthier:** N'êtes-vous pas tenus de faire rapport au Parlement régulièrement?

**M. Tucker:** Nous le faisons. Conformément à la Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada, nous sommes tenus de déposer un plan d'activités, de même qu'un rapport annuel.

**Senator Gauthier:** My last question concerns the number of grievances. Has the number of complaints decreased since you became an agency? Could you give us some facts on that?

**Mr. Tucker:** Perhaps my colleague can give us some statistics related to staffing. However, in terms of the overall labour relation grievances, I think we find those to be in another category, and we need to analyze them to determine the reasons for those grievances. I cannot say that labour relations grievances per se have gone down. What I can say is that, our public service employee survey indicates some significant improvements in the way employees feel about working in the Canada Customs and Revenue Agency. Perhaps my colleague has some statistics.

**Mr. Burkholder:** Before the agency came into being, we had approximately 700 significant appeals that came under the provisions of the Public Service Employment Act. Our recourse provisions are now structured differently. Our managers become involved at individual levels and discuss the issues with the employees. We also have an independent review committee that looks at staffing grievances. The number of cases that go to third parties is less than the number we had with the appeal process. We have many interventions.

**Senator Gauthier:** Do you have an independent tribunal?

**Mr. Burkholder:** It is an independent third party review that looks at significant issues in the staffing process.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Who is responsible for language promotion in the agency?

**Mr. Tucker:** The same people as in the Public Service, including private firms.

[English]

**Senator Gauthier:** Are you saying that you can hire somebody who does not meet the language requirements of the job and you can send him or her for training for two years or so?

**Mr. Tucker:** Yes, a manager is required to determine whether we want to use imperative staffing; that is, establish that the language requirements are met prior to staffing, or not. Essentially, we are trying to increase that level of competence. It is always a management decision that has to be taken.

**Senator Kinsella:** In your testimony a few moments ago, you made reference to your employee survey. I am rather astonished that, by my calculation, some 2,500 of your employees believe that they are not treated with respect. You tell us that only

**Le sénateur Gauthier:** Ma dernière question concerne le nombre de griefs que vous avez à traiter. Depuis que vous êtes devenus agence, le nombre de plaintes a-t-il diminué? Pourriez-vous nous éclairer à ce sujet?

**M. Tucker:** Mon collègue pourrait peut-être vous donner quelques statistiques concernant la dotation. Mais du point de vue des griefs liés aux relations de travail dans leur ensemble, en ce qui nous concerne, ces griefs-là sont d'un autre type, et il nous faut donc les analyser pour déterminer les raisons qui ont pu motiver ces griefs. Je ne suis pas en mesure de vous dire que le nombre de griefs liés aux relations de travail a diminué. Ce que je peux vous dire, par contre, c'est que le sondage mené auprès des employés de la fonction publique fait état d'une amélioration importante en ce qui concerne le degré des employés de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Mon collègue pourrait peut-être vous donner quelques statistiques.

**M. Burkholder:** Avant la création de l'Agence, nous avons reçu environ 700 appels interjetés conformément aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Nos dispositions en matière de recours sont structurées différemment à l'heure actuelle. Nos gestionnaires participent au processus à leur niveau individuel et discutent des problèmes avec les employés concernés. Nous avons également un comité d'examen indépendant qui étudie les griefs en matière de dotation. Le nombre de dossiers confiés à des tiers est inférieur au nombre que nous avons à traiter au moment où la procédure d'appel était toujours en vigueur. Les interventions prévues sont donc nombreuses.

**Le sénateur Gauthier:** Avez-vous accès à un tribunal indépendant?

**M. Burkholder:** Nous avons une procédure d'examen par un tiers indépendant qui permet l'examen de questions importantes liées au processus de dotation.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Qui est responsable de la promotion linguistique à l'Agence?

**M. Tucker:** Ce sont les mêmes personnes que celles de la fonction publique, incluant les firmes privées.

[Traduction]

**Le sénateur Gauthier:** Vous dites donc que vous pourriez engager quelqu'un qui ne répond pas aux exigences linguistiques du poste et que vous pourriez lui faire suivre un programme de formation pendant deux ou trois ans?

**M. Tucker:** Oui, un gestionnaire est tenu de déterminer dans quelle mesure il convient d'avoir recours à la dotation impérative — c'est-à-dire de prévoir que les conditions linguistiques du poste soient satisfaites avant la dotation du poste. Nous essayons de faire relever le niveau de compétence linguistique. Mais c'est une décision qui est toujours prise par la direction.

**Le sénateur Kinsella:** Il y a quelques instants, vous avez parlé d'un sondage mené auprès des employés. Je trouve étonnant — si mon calcul est bon — que quelque 2 500 employés de l'Agence estiment qu'ils ne sont pas traités avec respect. Vous nous dites

85 per cent believe that they are treated with respect and that you have 50,000 employees. Therefore, 2,500 seem to perceive difficulties and 14 per cent do not believe that your organization is a good place to work.

In the United States, after September 11, 2001, the customs responsibility was moved from the Department of the Treasury to Homeland Security. I suspect that that has created a significant cultural change for the United States customs officials. Has that impacted on Canadian customs and your mission and philosophy, because you work so closely with the United States' customs officials?

With this high level of dissatisfaction and this shift of your colleagues in the United States, the opportunities for abuse and wrongdoing may very well increase. Therefore, I would like to have your reaction as to what you would see from the management of the organization perspective in terms of managing your agency in an ethical and a value-based manner. Would you support applying modern whistle-blowing legislation to your agency?

**Mr. Tucker:** I will respond first to your concerns about the employees within our organization.

It is important to try to improve how employees feel in an organization. Our public service employee survey from 2002 demonstrates some significant improvement from 1999. I will give a few examples. There has been an increase of 25 per cent of employees who feel that management will resolve their concerns, and an increase of 19 per cent of those who feel that we support their career development. There has been an increase of 15 per cent who say that their work is clearly identified against clearly identified goals.

No organization is perfect. As a member of a large organization you strive to be as perfect as you can, to listen to employees and to improve the process. We have been trying to do that through consultations and other efforts since we became an agency. We have also instituted a particular focus on people management, that is, of how we manage and work with people.

I have some difficulty in commenting on the Homeland Security and how it relates to our organization. That is a question that is perhaps more related to what legislators might have to determine.

With regard to whistle-blowing, it is important that employees have a clear code of ethics and values. They should know what is expected of them. Since becoming an agency, we have established a clear code of ethics and values and communicated that to

que seulement 85 p. 100 d'entre eux sont d'avis qu'on les traite respectueusement et que vous avez 50 000 employés en tout. Par conséquent, 2 500 d'entre eux semblent y voir un problème et 14 p. 100 de votre effectif ne sont pas d'avis que l'Agence offre un bon milieu de travail.

Aux États-Unis, après le 11 septembre 2001, les responsabilités en matière de douane sont passées du Département du Trésor à celui de la sécurité intérieure. J'ai l'impression qu'il a dû s'ensuivre un changement de culture important chez les douaniers américains. Est-ce que cela a eu des conséquences pour les douanes canadiennes et pour votre mission et votre philosophie, étant donné que vous travaillez en si étroite collaboration avec les douaniers américains?

Vu le degré important d'insatisfaction qui existe chez vos employés et les changements qui ont touché vos collègues aux États-Unis, on peut penser que les possibilités d'abus ou d'actes fautifs risquent d'augmenter. J'aimerais donc savoir quelles mesures vous sembleraient nécessaires, du point de vue de l'administration de l'Agence, pour vous assurer que cette dernière est administrée conformément à certains principes déontologiques et certaines valeurs. Seriez-vous d'accord pour qu'une loi moderne de protection des dénonciateurs s'applique à votre agence?

**M. Tucker:** Permettez-moi tout d'abord de réagir à vos préoccupations concernant nos employés.

Il importe d'essayer d'améliorer le degré de satisfaction des employés à l'endroit de l'organisation pour laquelle ils travaillent. Le sondage mené en 2002 auprès des employés de la fonction publique démontre une amélioration importante par rapport à 1999 à ce chapitre-là. Permettez-moi de vous en donner quelques exemples. Il y a eu une augmentation de 25 p. 100 du nombre d'employés qui pensent que la direction répondra à leurs préoccupations, et une augmentation de 19 p. 100 du nombre de personnes qui estiment que nous favorisons leur perfectionnement professionnel. En outre, 15 p. 100 de plus d'employés indiquent que leurs objectifs de travail sont établis en relation directe avec des objectifs précis.

Mais aucune organisation n'est parfaite. En tant que membre d'une grande organisation, on cherche toujours à être aussi parfait que possible, à écouter les employés et à améliorer les choses. C'est justement ce que nous avons cherché à faire en tenant des consultations et en déployant d'autres efforts depuis que nous sommes devenus agence. Nous avons également donné la priorité à la gestion des ressources humaines — c'est-à-dire à notre façon de gérer les employés et de travailler avec eux.

J'ai du mal à réagir à vos propos concernant le ministère américain de la sécurité intérieure et sa pertinence pour notre agence. À mon avis, cette question relève peut-être davantage de la compétence des législateurs.

En ce qui concerne la dénonciation, il importe que les employés soient visés par un code bien défini de principes déontologiques et de valeurs. Ces derniers doivent savoir ce qu'on attend d'eux. Depuis que nous sommes devenus une agence, nous avons établi

employees who are required to acknowledge that they have received and understand it.

We have also held training and information sessions. It is also important to try to reduce the number of opportunities, through modern controllership, for employees to misuse certain systems.

That is the context and where the focus must be. Obviously, we are very concerned with employees having the ability to report any wrongdoing that they perceive in the organization. That is clearly defined as an obligation in the code of ethics. They are required to report it. If they are not comfortable reporting it to their immediate manager, they can report at a higher level in the organization. We have an internal affairs organization that investigates any allegations of wrongdoing. Corrective action is then taken.

That is essentially what we have put in place. We continue to strive to ensure that we have the most proactive approach in this regard.

As to whether I would support this kind of legislation, I find it best to leave that to the legislators. Certainly, it is an area of which all public service managers must be very conscious and support, doing everything that we can to ensure that we have a work environment that allows us to detect any wrongdoing.

**The Chairman:** That will conclude this segment. Thank you, Mr. Tucker and Mr. Burkholder. That was very helpful. I hope we will have an opportunity at another time to explore much more fully the work of CCRA.

Colleagues, Dr. Keyserlingk is the Public Service Integrity Officer. He was appointed as Canada's first such officer on November 30, 2001 under the policy on internal disclosure of information concerning wrongdoing in the workplace. From 1995 to 2000, Dr. Keyserlingk was the first director of the multidisciplinary biomedical ethics unit of the Faculty of Medicine at McGill University. He was previously a member of the McGill Centre for Medicine, Ethics and Law and director of the environmental law department of the Law Reform Commission of Canada.

If you have been following the media yesterday and this morning, you will know that his first annual report to Parliament was tabled yesterday in Parliament. A copy was distributed to members this morning.

Honourable senators, once again, I hope and expect that we will have the opportunity at a later date to explore Dr. Keyserlingk's activities more fully. For today, however, we have 30 minutes in which to discuss one particular issue concerning Bill C-25, which is the agenda item before us.

un code de déontologie et de valeurs bien défini et nous l'avons communiqué à tous les employés, qui sont tenus d'en accuser réception et d'indiquer qu'ils l'ont bien compris.

Nous avons également organisé des séances d'information et de formation. Il est important aussi d'essayer de réduire le nombre d'occasions, grâce à la fonction moderne de contrôleur, dont peuvent profiter les employés pour abuser de certains systèmes.

Voilà donc le contexte de nos activités et les priorités actuelles. Bien sûr, nous tenons à ce que les employés puissent nous signaler d'éventuels actes fautifs dont ils pourraient prendre connaissance. Cette obligation est d'ailleurs bien définie dans le code de déontologie. Les employés sont tenus de nous signaler de tels actes. S'ils sont réticents à en parler avec leur supérieur immédiat, ils peuvent en faire part aux responsables supérieurs de l'Agence. Notre Division des affaires internes se charge de faire enquête sur toute allégation d'acte fautif. Ensuite nous prenons les mesures correctives qui s'imposent.

Voilà donc les points saillants du régime que nous avons établi. Nous continuons de nous efforcer d'adopter toujours l'approche la plus proactive possible dans ce domaine.

Quant à savoir si j'appuie de genre de projet de loi, je trouve qu'il est préférable que les législateurs décident eux-mêmes de ce qui est approprié. Il est clair que tous les gestionnaires de la fonction publique doivent être très conscients de cette réalité et appuyer toute mesure prise en ce sens, puisqu'il nous incombe de faire notre possible pour créer un environnement de travail qui nous permet de détecter tout acte fautif.

**Le président:** Voilà qui termine cette partie de nos audiences. Je tiens à remercier M. Tucker et M. Burkholder. Vos témoignages sont d'une grande utilité. J'espère que nous aurons l'occasion à un autre moment de parler plus longuement du travail de l'ADRC.

Chers collègues, le Dr Keyserlingk est l'agent de l'Intégrité de la fonction publique. Il est le premier à remplir ce rôle, ayant été nommé à ce poste le 30 novembre 2001 en vertu de la politique sur la divulgation d'information concernant des actes fautifs au travail. Entre 1995 et 2000, le Dr Keyserlingk a été le premier directeur de l'Unité multidisciplinaire de déontologie biomédicale de la Faculté de médecine de l'Université McGill. Il avait été anciennement membre du Centre de l'Université McGill pour la médecine, l'éthique et le droit, de même que directeur du Service du droit de la santé et de l'environnement de la Commission de réforme du droit du Canada.

Si vous avez suivi les reportages dans les médias hier et ce matin, vous devez savoir que M. Keyserlingk a déposé son premier rapport annuel devant le Parlement hier. Une copie en a été distribuée aux membres ce matin.

Honorables sénateurs, encore une fois, j'espère que nous aurons l'occasion à un moment ultérieur de parler plus en profondeur des activités du Dr Keyserlingk. Mais aujourd'hui, nous disposons de 30 minutes pour discuter d'une question particulière touchant le projet de loi C-25, c'est-à-dire le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis.

The issue is whether whistle-blowing legislation ought to be incorporated into this bill, if there is to be legislation, or form the subject matter of a separate bill. We have had recommendations on that matter from a number of witnesses on this bill and from members of the committee.

I will call on Dr. Keyserlingk to make a brief opening statement, after which, I will give the floor to Senator Kinsella, who was the prime mover in inviting Dr. Keyserlingk.

**Dr. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer, Public Service Integrity Office:** Thank you very much for this opportunity to speak with you about matters of interest to all of you and to me. I wish to introduce my executive director, Mr. Pierre Martel, who is accompanying me today.

I will give a brief background and then I would be more than happy to address the issue of particular interest to you, namely, Bill C-25.

This office was established on the basis Treasury Board policy, not legislation. It was set up to do two related things: to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public service; and to protect from reprisal those who make such reports.

It has been our experience over the past 22 months that, as a policy-based institution, we do not have the confidence of public servants that we can do this job effectively and also protect them from reprisals. Therefore, on the basis of that skepticism — which persists despite our efforts to address it and persuade them otherwise, as well as the fact that we are not receiving the kind of allegations that we think are out there from what we read and know from various sources — they have not come to this office.

Both of those factors have led me to conclude that, ideally, our office should be legislatively based. We should also have a framework which would be persuasive to those who may wish to come forward with allegations of wrongdoing, so that they have the confidence to feel both protected and that we can deal with these allegations effectively.

Therefore, I have made a number of recommendations. Some involve restructuring the office. The first recommendation is to provide a legislative basis for our office. The second, in that context, is to have available enforceable recommendations, enforceable either by the office or by a next stage in a legislative framework. The third is to remove this office from the context of the Treasury Board and the context of human resource employment, because the wrongdoing that is in mind for this office has always been far broader than that, far more serious than that, and there are other mechanisms to deal with the grievance-type complaints that have come our way. The wrongdoing in mind is breaking of laws and regulations, misuse

La question est de savoir si une loi sur la dénonciation devrait être incorporée dans ce projet de loi, si l'intention est bel et bien d'adopter une loi en ce sens, ou s'il conviendrait mieux de rédiger un projet de loi distinct pour traiter de cette question. À cet égard, nous avons reçu les recommandations de différents témoins au sujet de ce projet de loi et de plusieurs membres du comité.

Je vais maintenant inviter le Dr Keyserlingk à faire un bref exposé liminaire, après quoi je donnerai la parole au sénateur Kinsella, un de ceux qui insistaient le plus pour que nous invitons le Dr Keyserlingk.

**Dr Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique, Bureau de l'intégrité de la fonction publique:** Merci infiniment de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler de questions qui revêtent une grande importance pour vous et pour moi. Je voudrais vous présenter mon directeur général, M. Pierre Martel, qui m'accompagne aujourd'hui.

Permettez-moi dans un premier temps de vous donner quelques informations de base; ensuite je serai à votre disposition pour répondre aux questions qui vous intéressent tout particulièrement, notamment en rapport avec le projet de loi C-25.

Le bureau en question a été établi conformément à une politique du Conseil du Trésor, et non à une loi. Ce dernier a deux fonctions: recevoir les allégations faites par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis dans la fonction publique et faire enquête à cet égard; et protéger contre les représailles les employés qui font une divulgation d'acte fautif.

Au cours des 22 derniers mois, nous avons constaté à titre d'organisme dont la création découle d'une politique que les fonctionnaires ne nous font pas confiance pour effectuer ce travail et les protéger également contre les représailles. Par conséquent, vu ce scepticisme — qui continue d'exister malgré les efforts que nous avons déployés pour l'atténuer et les en dissuader, en plus du fait qu'on ne nous adresse pas le genre d'allégations qui pourraient être faites, d'après ce que nous avons lu et ce que diverses sources nous apprennent — les fonctionnaires n'ont pas recours à ce bureau.

Ces deux facteurs m'ont amené à conclure que l'idéal serait de prévoir que notre organisme soit fondé sur une loi. Il faut également un cadre de nature à convaincre ceux qui voudraient s'adresser à nous pour nous faire part d'allégations d'actes fautifs de le faire effectivement, de sorte que ces derniers se sentent bien protégés et que nous ayons la possibilité d'examiner ces allégations et d'y donner suite de façon efficace.

J'ai donc un certain nombre de recommandations à faire. Certaines d'entre elles prévoient une restructuration du Bureau. La première recommandation serait que les pouvoirs et le mandat du Bureau découlent d'une loi. Deuxièmement, dans ce contexte, nous souhaitons que les recommandations du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) puissent formuler des recommandations exécutoires, ces dernières devant être exécutées soit par le Bureau, soit par une autre entité à une étape ultérieure du processus prévu par la loi. La troisième recommandation serait que le BIFP ne relève plus du Conseil du Trésor et du secteur d'activité des ressources humaines et de l'emploi, car les actes fautifs qui devraient être adressés à ce Bureau sont de plus grande

of funds, misuse of property, gross mismanagement, threats to human life and health. Those are the four kinds of wrongdoing that were provided to this office that we are meant to investigate. We call those public interest types of wrongdoing because they obviously have a very serious public interest implication.

I am recommending that the head of the office be appointed by or approved by Parliament. The office should, in my view, report to a designated parliamentary committee. It should also be reporting via a minister. In both cases there should be a hands-off relationship with the committee and the minister in terms of how cases are investigated and disposed of.

In terms of access to the office, I have made a number of recommendations as well. Allegations of wrongdoing should be able to be received and investigated from any source, including private citizens, public advocacy groups and public service unions. The issue is that we want to identify and deal with wrongdoing in the public service, wherever the allegations originate.

Access to the office or a successor agency should, in my view, be provided to all those in the public sector, not just as present to those who are core public servants, which would mean those who work for separate employers, Crown corporations and so forth.

I recommend that the protections from reprisals should be available to anyone, wherever the original complaint has gone, whether a witness to a parliamentary committee or an agency, there ought to be a possibility that this office can investigate any subsequent complaints of reprisal for having made that initial disclosure.

Lastly, I am recommending that the government should, in a very public way, indicate that those who come forward with good faith allegations of wrongdoing should be encouraged and awarded for so doing. To help to right the balance against the obvious concerns about coming forward, there ought to be a climate created whereby this is seen as an activity very much in the public interest and very much to be rewarded rather than punished.

That, Senator Murray, is a summary of the recommendations we are making.

envergure et plus sérieux que cela, d'autant plus qu'il existe d'autres mécanismes pour régler le genre de griefs qui nous ont été adressés jusqu'à présent. Les actes fautifs que nous avons à l'esprit dans ce contexte comprendraient des manquements aux lois et aux règlements, l'usage abusif de fonds ou de biens publics, des cas flagrants de mauvaise gestion et des menaces pour la santé et la vie humaine. Voilà les quatre types d'actes fautifs sur lesquels le Bureau a le mandat d'enquêter. Il s'agit à notre avis d'actes fautifs mettant en cause l'intérêt public puisqu'il est clair que ces derniers ont de graves conséquences pour le public.

Je recommande également que le responsable du BIFP soit nommé ou approuvé par le Parlement. À mon sens, le dirigeant du Bureau devrait relever d'un comité parlementaire désigné. Il devrait également être tenu de déposer ses rapports par l'entremise d'un ministre. Dans les deux cas, le Bureau devrait être indépendant, de sorte que le comité et le ministre ne puissent pas influencer la façon de faire enquête et de traiter les dossiers.

En ce qui concerne l'accès au Bureau, j'ai également un certain nombre de recommandations à faire à ce sujet. Je préconise que le BIFP soit en mesure de recevoir des allégations d'actes fautifs et de faire enquête à cet égard, peu importe leur provenance, c'est-à-dire qu'elles lui soient adressées par des particuliers, des groupes de défense d'intérêts publics ou de syndicats de la fonction publique. Autrement dit, il faut être à même de repérer les cas d'actes fautifs dans la fonction publique et d'y donner suite, quelle que soit la source des allégations.

Je recommande également que tous ceux qui travaillent dans le secteur public — c'est-à-dire pas exclusivement ceux et celles qui font partie de la fonction publique de base, ce qui voudrait dire que les personnes qui travaillent pour les employeurs distincts, les sociétés de la Couronne et d'autres organismes de cette nature pourraient également avoir recours au Bureau.

Je recommande que tous soient protégés contre les représailles, quel que soit le lieu ou l'organisme ayant pris connaissance de la plainte originale, et que ce soit un témoin devant un comité parlementaire ou un organisme, et que le Bureau ait le pouvoir de faire enquête sur toute plainte qui pourrait être faite par la suite à l'égard de représailles exercées ultérieurement contre le dénonciateur.

Enfin, je recommande que le gouvernement fasse comprendre, de façon très visible, que les personnes qui présentent des allégations d'actes fautifs de bonne foi devraient être encouragées et récompensées. En vue d'établir un meilleur équilibre qui permettrait de répondre aux préoccupations de ceux et celles qui hésitent à divulguer des actes fautifs, il conviendrait de créer un climat dans le cadre duquel ce genre d'activité est encouragé, étant dans l'intérêt du public, et que les personnes qui divulguent des actes fautifs soient récompensées, au lieu d'être punies.

Sénateur Murray, voilà donc un résumé de nos recommandations.

I would make a last point, and this, I think, comes closer to your interests. I am recommending that this legislation be stand-alone, be a statute specifically, exclusively directed to the issue of disclosure of wrongdoing or whistle-blowing and not attached to any other statute.

**Senator Kinsella:** Dr. Keyserlingk, let me add my congratulations to those who have congratulated you for the straightforward manner in which you have approached your responsibilities. I was not surprised that you would come to this conclusion, given the nature of the problem. You showed fortitude in, effectively, making recommendations in the public interest, even though it may put you out of business. If we could see more of that in this town, Canadians perhaps would be better served.

I have three points. On the issue of the machinery, would you comment on the importance of the attempts to settle the matters complained of within the organization and, indeed, having the managers involved in the problem solving? Would you also comment on the adjudicative or the reporting function. Would you add comments on the importance of the role of that machinery in education and in shaping the climate to which you just referred?

**Mr. Keyserlingk:** To start with the last item, education is extremely important. I think an office or agency of this kind has a major role to play in that regard, in part because, if we are to investigate and try to resolve allegations of wrongdoing, we have an obligation to make clear what we understand wrongdoing to be, which is not obvious in all cases. A code of ethics goes a certain distance, but we must determine how we apply that in specific situations within each department, each of which has a very different mandate. As an office or agency, we obviously cannot do that alone. That is a role for many other branches of government as well.

Did you also ask about how we conduct investigations?

**Senator Kinsella:** Yes, I asked about investigation and then conciliation or settlement.

**Mr. Keyserlingk:** Much of what we already do is, in fact, a form of conciliation or negotiation in a sense, because some matters we deal with do not involve wrongdoing, rather, they may be grievance-type issues. Very often we can settle those problems with a phone call and scare people into thinking that the office has more power than it does, because it sounds like it should. We often reach a resolution very quickly for a longstanding problem that has been allowed to simmer too long. That takes care of a certain number of problems.

Enfin j'aurais un dernier point à soulever, qui cadre davantage avec vos intérêts. Je recommande que cette loi soit complètement à part, c'est-à-dire qu'elle vise exclusivement la question de la divulgation d'actes fautifs ou de la dénonciation, et qu'elle ne soit pas rattachée à d'autres mesures législatives.

**Le sénateur Kinsella:** Docteur Keyserlingk, permettez-moi d'ajouter mes félicitations à ceux qui vous ont déjà félicité d'avoir assumé vos responsabilités de façon simple et directe. Je ne suis pas surpris de prendre connaissance de vos conclusions, étant donné la nature du problème auquel nous sommes confrontés. Vous avez fait preuve de courage en faisant des recommandations qui sont dans l'intérêt public, même si ces dernières pourraient avoir pour conséquence de rendre superflu le Bureau que vous chapeutez. Si nous avions plus souvent accès à des gens comme vous dans cette ville, peut-être que les Canadiens seraient mieux servis.

J'ai trois points à soulever. Pour ce qui est de l'appareil administratif, pourriez-vous nous faire part de votre opinion concernant l'importance des tentatives faites par votre Bureau pour régler les plaintes que vous avez reçues et de l'opportunité de la participation des gestionnaires au règlement des problèmes? Pourriez-vous également nous parler un peu de vos fonctions en matière d'arbitrage ou de communication de rapports. Peut-être pourriez-vous ensuite nous indiquer comment vous voyez le rôle de ce Bureau pour ce qui est de sensibiliser les gens et de créer le genre de climat dont vous venez de parler?

**M. Keyserlingk:** Je vais répondre en premier à votre dernier point. L'éducation est effectivement très importante. À mon avis, un bureau ou organisme de ce genre a un rôle important à jouer à ce chapitre, en partie parce que si nous devons mener des enquêtes et essayer de répondre à des allégations d'actes fautifs, nous avons l'obligation d'indiquer clairement en quoi consistent pour nous les actes fautifs, puisque ce n'est pas toujours très évident. Un code de déontologie serait certainement très utile à cet égard, mais il faut aussi déterminer comment un tel code s'appliquerait à des situations précises dans chaque ministère, puisque chacun a un mandat très différent. En tant que bureau ou organisme, nous ne pouvons assumer cette responsabilité tout seuls. Ce rôle relève aussi de la responsabilité d'autres services du gouvernement.

Est-ce que vous m'avez également posé une question sur notre façon de mener des enquêtes?

**Le sénateur Kinsella:** Oui, je vous ai parlé de vos enquêtes et aussi de la conciliation ou des règlements.

**M. Keyserlingk:** Une bonne partie de nos activités correspond en réalité à une forme de conciliation ou de négociation en quelque sorte, puisque certaines des questions que nous sommes appelés à examiner ne concernent pas des actes fautifs à proprement parler, mais plutôt des griefs. Très souvent un coup de téléphone suffit pour régler de telles difficultés, puisque les gens pensent que notre Bureau détient plus de pouvoir qu'il n'en a en réalité, son nom lui accordant une certaine autorité. Donc, nous arrivons souvent à régler très rapidement des problèmes de longue date que l'on a trop longtemps laissé traîner. Ainsi nous pouvons éliminer un certain nombre de problèmes.



At other times we have to conduct a full investigation. Our longest running investigation has been about seven months. That was longer than we wanted it to be, but it was an extremely complex investigation. We try to make a finding of whether there is wrongdoing or not, and report that to the deputy minister, along with a recommendation of what we think should happen.

We reach the point where we have nothing further to say. If the deputy does not want to do anything about it, we can only ask the clerk to speak to the deputy. We do not have a next step in the legislative framework. I am not suggesting that deputy ministers do not act on our recommendations, because we have not been at it long enough to make that claim. However, I am suggesting that public servants look at our system and cannot see anything after that point to assure them that something will happen if a recommendation is not acted upon. I think they have a point in that respect, in terms of the structure, and that creates a certain amount of skepticism.

**Senator Kinsella:** Dr. Keyserlingk, I want to turn your attention to the issue of anti-retaliation legislation that must be a part of the machinery. We have a great deal of experience in Canada with fair employment practices and laws, such as in the human rights acts that are complaint-based. Unless the complainant is protected from retaliation, the system does not work. That is why we find in fair employment practices statutes and in human rights statutes, that perhaps the strongest provision is the anti-retaliation provision. If you had had that kind of legislative force behind you, do you think your experience in the past year would have been richer?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, I believe it might have been richer. Clearly, exposing themselves to retaliation is the major concern of people who might be inclined to come forward. If something were in place to indicate that complainants would be legally protected, then we could investigate claims of retaliation and make findings and recommendations. Then, if necessary, we could take it to a next step, which would be a kind of enforcement stage. Yes, I believe it would have been different.

**Senator Kinsella:** I have one comment in closing. This committee, as honourable senators will recall, in adopting Bill S-11, adopted a freestanding, whistle-blowing model.

**Senator Gauthier:** I received your report last evening, Dr. Keyserlingk.

À d'autres moments, nous sommes obligés de faire une enquête en bonne et due forme. L'enquête la plus longue que nous ayons menée jusqu'à présent a duré environ sept mois. Elle a duré plus longtemps que nous l'aurions souhaité, mais en même temps elle était fort complexe. Nous essayons dans chaque cas de déterminer si des actes fautifs ont été commis ou non, et nous signalons nos conclusions au sous-ministre, de même que nos recommandations concernant les mesures qui s'imposent.

Il arrive un moment où nous n'avons plus rien à dire. Si le sous-ministre ne veut pas agir, notre seul recours consiste à demander au greffier d'en discuter avec le sous-ministre. Pour nous, il n'y a pas de prochaines étapes d'après ce que prévoit l'actuel cadre législatif. Je ne prétends pas que les sous-ministres ne donnent pas suite à nos recommandations, parce que nous ne menons pas nos activités depuis suffisamment longtemps pour être en mesure de faire une telle affirmation. Par contre, à mon avis les fonctionnaires qui examinent de près notre système constatent que rien ne garantit que des mesures seront prises si l'on ne donne suite à une de nos recommandations. Et je pense qu'ils ont bien raison du point de vue de la structure du Bureau, structure qui donne justement lieu à un certain scepticisme.

**Le sénateur Kinsella:** Docteur Keyserlingk, je vous invite maintenant à parler de la Loi antireprésailles qui doit être le fondement de votre appareil administratif. Au Canada, nous avons beaucoup d'expérience des lois et pratiques équitables en matière d'emploi, telles que la Loi sur les droits de la personne qui repose sur le dépôt d'une plainte. À moins que le plaignant ne soit protégé contre les représailles, le système ne peut bien fonctionner. Voilà pourquoi nous avons observé que l'une des dispositions les plus importantes des lois relatives aux pratiques équitables en matière d'emploi et aux droits de la personne est celle qui protège contre les représailles. Si vous aviez ce genre de fondement législatif pour vous soutenir, pensez-vous que vos expériences de la dernière année auraient été plus riches?

**M. Keyserlingk:** Oui, il me semble. Il est clair que ce qui inquiète le plus les gens qui pourraient être portés à divulguer des actes fautifs aient la possibilité de faire l'objet de représailles. S'il existait des mesures en bonne et due forme en vertu desquelles les plaignants seraient légalement protégés, nous pourrions enquêter sur des accusations de représailles, établir nos conclusions et faire des recommandations. Ensuite, si c'était nécessaire, nous pourrions passer à l'étape suivante, qui prévoirait des mesures exécutoires d'une forme ou d'une autre. Donc, pour répondre à votre question, je pense que la situation aurait effectivement été différente.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai une dernière remarque à faire en guise de conclusion. Comme les honorables sénateurs s'en souviendront, le présent comité a opté, en adoptant le projet de loi S-11, pour la création d'un organisme autonome chargé d'examiner les cas de dénonciation.

**Le sénateur Gauthier:** J'ai reçu votre rapport hier soir, docteur Keyserlingk.

[Translation]

You are pretty hard on your office, saying that it has been neither effective nor productive. And yet there have been no complaints recently, even in the most controversial cases. I am thinking in particular of the Radwanski case.

I cannot understand how a whistleblower can be working all alone in an office. There must be other people working with him.

In your proposal for a new office, we will be establishing the facts. You want to abolish that office and set up a new one with much broader powers. Is that what you are asking for?

**Mr. Keyserlingk:** No, not exactly.

[English]

May I respond to that part? We are not recommending an abolition of the office but rather an evolution into the next stage. In my view, it was a useful initiative to begin this way as a policy-based institution, to try it out and to know that it works or does not work, as opposed to simply speculating about it. In other words, we have certain strengths already because we have established the independence of the office, in practice.

The problem is that we cannot convince public servants that we are independent because we are within the Treasury Board employment context. We would take with us the established independence and the experience of establishing a team, which is effective, knows well how to investigate, and which recognizes the issues. I am recommending that we establish that in a new context — in a new legislative framework — and add the ability to enforce and to protect more effectively from reprisal. I am not recommending that we abolish, but rather that we evolve into something more complete by adding the next stage. The year was not wasted, but the matter does need to be given a different framework.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Do you feel constrained by the fact that you come under the umbrella of the Treasury Board?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Gauthier:** And you want to see that constraint removed by becoming an extra-governmental organization, as opposed to an extra-departmental office? You also want everyone working for Canadian citizens in the public sector to be included. You believe they should all have access to your office to lodge a grievance. Did I get that right?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, that is correct.

[Français]

Vous êtes très sévère à l'égard de votre bureau en disant que cela n'a pas été efficace ou productif. Il n'y a eu aucune plainte récemment dans les dossiers les plus chauds. Je pense, entre autres, au dossier Radwanski.

Je ne peux pas comprendre comment un délateur peut travailler tout seul dans une boîte. Il doit certainement y avoir d'autres personnes qui travaillent avec lui.

Dans votre proposition d'un nouveau bureau, nous allons établir les faits. Vous voulez abolir ce bureau et en établir un autre avec des pouvoirs beaucoup plus étendus. C'est ce que vous voulez faire?

**M. Keyserlingk:** Pas exactement.

[Traduction]

Me permettez-vous de répondre? Nous ne recommandons pas l'abolition du Bureau, mais plutôt une évolution de manière à le faire passer à l'étape suivante. En ce qui me concerne, il était utile de créer un organe dont les pouvoirs découlent d'une politique au départ, pour voir ce que cela donnerait et pour être en mesure de déterminer si ce genre de régime est efficace ou non, plutôt que de simplement se livrer à des conjectures à ce sujet. Autrement dit, nous avons déjà certaines forces du fait d'avoir établi l'indépendance du Bureau dans la pratique.

Le problème, c'est que nous n'arrivons pas à convaincre les fonctionnaires de notre indépendance, étant donné que nous sommes rattachés au secteur de l'emploi du Conseil du Trésor. Donc, nous conserverions l'indépendance de même que l'expérience que nous avons déjà acquise, notamment pour ce qui est de créer une équipe efficace qui sache mener des enquêtes et repérer les vrais problèmes. Je recommande simplement que nous reconnaissons officiellement ces éléments dans un nouveau contexte — c'est-à-dire dans un nouveau cadre législatif — et qu'on accorde également au Bureau le pouvoir de faire exécuter ces recommandations et de protéger plus efficacement les fonctionnaires contre les représailles. Donc, je ne recommande pas l'abolition du Bureau, je préconise plutôt qu'on le complète en prévoyant que son travail comprenne une autre étape. À mon avis, cette année n'a pas du tout été gaspillée, mais il convient à présent de prévoir un autre cadre pour ce genre d'activité.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Trouvez-vous contraignant de travailler sous l'égide du Conseil du Trésor?

**M. Keyserlingk:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Voulez-vous être libérés de cette contrainte en n'étant pas un bureau extra-ministériel mais surtout extra-gouvernemental? Vous voulez inclure tous les gens qui travaillent pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine public. Tous ces gens devraient être capables de se plaindre à votre bureau pour loger un grief. Ai-je bien compris?

**M. Keyserlingk:** Oui, c'est exact.

**Senator Gauthier:** In this new organization, the office you are suggesting with broader powers, would your budget or funding come from Treasury Board?

[English]

**Mr. Keyserlingk:** That is a good question. We recommended that we report through a minister because, clearly, having that contact would be a useful function for budget purposes. However, I believe that it would also require a link with Parliament and the relevant parliamentary committee. I do not know how that would work in terms of balancing the two roles. I am not proposing anything specific at the moment, I am simply saying that those two elements are important for budgetary, reporting and other kinds of reasons. The financing of the budget is an important factor to be considered in terms of how we work out the particular details of the structure.

**Senator Gauthier:** I submit to you that he who pays the piper also calls the tune. I believe that is your objection to being under the control of Treasury Board.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, but perhaps Parliament could protect us from some of that.

**Senator Gauthier:** You said that Treasury Board has never interfered with your operations.

**Mr. Keyserlingk:** They have never interfered, but I understand the budgetary considerations. I am hopeful that a formula could be devised that would put the budgetary issue in a more public domain. That is one reason why I am recommending that we have a reporting link with a parliamentary committee.

**Senator Gauthier:** If you could find that formula, other officers of Parliament would be interested as well because they are seeking the same solution.

**Mr. Keyserlingk:** It is clear that we have a great deal of work to do. If these general proposals are taken up and deemed to be useful, then much work would have to be done on the specifics of proposed legislation to incorporate them.

**Senator Gauthier:** Currently, any recourse ends with you in that there is no recourse open to you to appeal to the courts after a decision from your office.

**Mr. Keyserlingk:** That is right. We cannot go before a court, but a complainant could do that. In fact, we are already subject to reviews up to and including the federal court, which is completely appropriate, in my view. However, we are asking that the PSIO have enforcing power, or the right to take an issue before a court to request enforcement of an order.

**Senator Gauthier:** You are not recommending that we amend Bill C-25 but that we have a new legislative proposal.

**Mr. Keyserlingk:** That is correct.

**Le sénateur Gauthier:** Dans votre nouvelle organisation, votre bureau élargi, votre budget, vos fonds proviennent-ils du Conseil du Trésor?

[Traduction]

**M. Keyserlingk:** C'est une très bonne question. Nous avons recommandé que les rapports passent par un ministre parce que, de toute évidence, de tels contacts seraient utiles pour des fins budgétaires. Par contre, il faudrait également prévoir des liens avec le Parlement et le comité parlementaire approprié. Je ne sais pas trop comment cela pourrait marcher pour ce qui est de bien équilibrer les deux rôles. Je ne propose rien de précis pour l'instant; je vous dis simplement que ces deux éléments sont importants pour des raisons liées au budget, à l'établissement des rapports et à d'autres questions. Les crédits budgétaires représentent un facteur important pour ce qui est des modalités particulières du régime.

**Le sénateur Gauthier:** À mon avis, qui paie les violons choisit la chanson. Je pense d'ailleurs que c'est pour cette raison que vous êtes contre l'idée de relever du Conseil du Trésor.

**M. Keyserlingk:** Oui, mais le Parlement pourrait peut-être nous protéger contre ce genre de problème.

**Le sénateur Gauthier:** Vous nous avez dit que le Conseil du Trésor ne s'est jamais immiscé dans vos opérations.

**M. Keyserlingk:** C'est vrai, mais je sais aussi que la question budgétaire peut être délicate. J'ose espérer qu'une formule pourrait être définie qui fasse en sorte que les questions budgétaires soient du domaine public. Voilà pourquoi je recommande qu'il y ait un lien hiérarchique entre le Bureau et un comité parlementaire.

**Le sénateur Gauthier:** Si vous étiez en mesure de définir les paramètres d'une telle formule, d'autres hauts fonctionnaires du Parlement seraient intéressés à la connaître puisque ces derniers cherchent une solution du même ordre.

**M. Keyserlingk:** Nous avons de toute évidence beaucoup de travail à faire. Si ces propositions générales sont retenues et jugées utiles, cela supposerait beaucoup de travail pour ce qui est de préparer des dispositions législatives détaillées permettant de concrétiser ces concepts.

**Le sénateur Gauthier:** À l'heure actuelle, le Bureau constitue un dernier recours, en ce sens que vous ne pouvez vous adresser aux tribunaux une fois que votre Bureau a pris une décision.

**M. Keyserlingk:** C'est exact. Nous n'avons pas la possibilité d'aller en justice, mais un plaignant pourrait le faire. En fait, nous pouvons d'ores et déjà faire l'objet d'examen judiciaires y compris devant la Cour fédérale, et je trouve cela tout à fait normal. Par contre, nous demandons que le BIFP ait le pouvoir de faire exécuter ses décisions, c'est-à-dire le droit d'aller en justice pour demander l'exécution d'une ordonnance.

**Le sénateur Gauthier:** Donc, vous ne recommandez pas que nous modifiions le projet de loi C-25 dans ce sens mais plutôt qu'un nouveau projet de loi soit proposé à cette fin.

**M. Keyserlingk:** C'est exact.

**Senator Gauthier:** The proposed legislative document would deal with this whole question of retaliation against a complainant.

**Mr. Keyserlingk:** Yes. There are two reasons: first, this issue is important enough that it requires direct treatment in a very special statute; and second, by putting it into another context, such as Bill C-25, it would perhaps raise some of the same issues that we face now by being in a Treasury Board context. Whether it is the Public Service Commission or whether it is Treasury Board, the ideal is to protect it by putting it into a unique place where it is not part of the human resource/employment context.

**Senator Gauthier:** I agree.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I have a problem with fundamental rights. I agree that such a system should be set out in another piece of legislation.

[English]

Privacy is protected under the Charter of Rights and Freedoms. We also have the principle of *audi alteram partem*. It is one thing to have whistle blowing; but it is another to allege that a certain person is doing this and that. It worries me to a certain extent. Under our system of law, we are always presumed innocent, and it is up to the Crown to establish guilt beyond a reasonable doubt.

Are you following Part III or Part IV of the Charter of Rights and Freedoms dealing with the juridical rights of each person? Privacy is one of them — *audi alteram partem* is everywhere in our system. There is also the question of negotiation and conciliation.

I am not opposed to such a system. It may be very useful, but it should be handled in a proper manner. The structure should be clear-cut, because you could easily encroach on the provisions of the Criminal Code, for example.

I am sure you are aware of the many cases that have been heard by the Supreme Court in this precise field. As a matter of fact, in 20 years of the Charter, the Supreme Court has ruled on 400 cases. Are your system and your structure adequate to respect all the principles of our system of law?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, I think they are. Currently we make great efforts to apply, essentially, the rules of natural justice, whereby we consider disclosures that come to us as allegations, first of all. They are not established wrongdoing. That sometimes surprises those who come to see us, but, in fact, that is how we consider them. We do not assume wrongdoing until we have investigated. We investigate the matter in such a way that we respect the rights of the alleged wrongdoer as much as the rights

**Le sénateur Gauthier:** Et ce nouveau projet de loi pourrait aborder directement toute la question des représailles exercées contre un plaignant.

**M. Keyserlingk:** Oui. Nous avons deux raisons de vouloir procéder ainsi: d'abord, cette question est suffisamment importante pour justifier de faire l'objet d'une loi spéciale; et deuxièmement, en traitant cette question dans un autre contexte — par exemple, dans le cadre du projet de loi C-25 — nous risquerions de nous heurter à certaines des mêmes difficultés auxquelles nous faisons actuellement face du fait de relever de l'autorité du Conseil du Trésor. Que l'on parle de la Commission de la fonction publique ou du Conseil du Trésor, l'idéal serait de protéger le rayon d'action du Bureau, en le soustrayant au contexte des ressources humaines et de l'emploi.

**Le sénateur Gauthier:** Je suis d'accord.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai un problème de droits fondamentaux. Je suis d'accord qu'un tel système devrait être dans une autre loi.

[Traduction]

Les renseignements personnels sont protégés aux termes de la Charte des droits et libertés. Nous souscrivons également au principe de l'*audi alteram partem*. C'est une chose de protéger les dénonciateurs; c'en est une autre d'alléguer que telle personne a fait ceci ou cela. Disons que cela m'inquiète un peu. Notre système judiciaire repose sur la présomption d'innocence, et c'est à la Couronne d'établir la culpabilité de l'accusé hors de tout doute raisonnable.

Appliquez-vous la partie III ou la partie IV de la Charte des droits et libertés pour ce qui est des droits juridiques de chaque personne? Le droit à la protection de la vie privée en est un — le principe de l'*audi alteram partem* est le fondement de notre système. Il y a aussi la question des négociations et de la conciliation.

Je ne m'oppose pas à un tel régime. Il pourrait se révéler utile, mais il faut faire les choses correctement. Il faut une structure bien définie, car sinon on risquerait d'empiéter sur les dispositions du Code criminel, par exemple.

Je suis sûr que vous êtes au courant des nombreuses causes liées justement à cette question-là qui ont été entendues par la Cour suprême. En fait, au cours des 20 ans d'existence de la Charte, la Cour suprême a statué sur quelque 400 affaires. À votre avis, votre régime et votre structure sont-ils suffisants pour permettre de respecter tous les principes de notre système judiciaire?

**M. Keyserlingk:** À mon avis, oui. D'ailleurs, nous nous efforçons de suivre les principes de la justice naturelle, en ce sens que toute plainte est considérée dans un premier temps comme une simple allégation. Il ne s'agit pas pour nous de cas d'actes fautifs prouvés. D'ailleurs, cela surprend parfois ceux qui viennent nous voir, mais c'est ainsi que nous traitons l'information qui nous est divulguée. Nous ne présumons pas que des actes fautifs ont été commis avant d'avoir fait enquête. Et

of the person who made the disclosure. That means that we involve that person or those persons at an early point in what we are doing. We give them every opportunity to state their case — give us documents stating what they might feel is their view and their case — and we do not make a finding until we do a balanced consideration of both sides.

In a legislative framework, I presume we would be even more rigorously bound in that regard, but it is not as if we are not already conscious of the issues that you have raised. When it comes to a crime or a presumed crime that we uncover, we hand that over to the police. We do not deal with those ourselves. Like every other such agency, we hand it over. It does not mean that we do not keep a link, and play a role, but it becomes a police matter.

We deal with issues all the way through that are primarily not criminal — breaking of laws and regulations that are not criminal, and with misuse of funds and so forth, although the but misuse of funds can become a criminal matter, obviously. Gross mismanagement is an issue with which we already have a fair amount of experience, and that I think will become a bigger issue as we proceed. That, again, is not a criminal matter, necessarily, although it could become one. However, it is more a question uncovering where the responsibility lies? Who was responsible for an activity? How can we propose a remedy that will fix the problem and identify, and perhaps even punish, the wrongdoer? We are very conscious of the issues you raise because we have to be.

**Senator Beaudoin:** In your structures, do you have such a principle as “le droit à l’avocat” during the inquiry?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, absolutely. At any point, any person may bring in legal counsel.

**Senator Beaudoin:** This is mandatory. There is no doubt about that.

**Mr. Keyserlingk:** In fact, in deciding whether we are subject to federal court review, one of the considerations was: Do our findings and recommendations have legal implications for the two parties? The conclusion was that, yes, they do. Therefore, we become subject to federal court review, and are obliged to follow a very careful process that respects the rights of both parties. If we are found not to have done that, presumably, the court will tell us that.

**Senator Beaudoin:** However, the person at first has the right to be heard.

nous menons l’enquête de manière à respecter tout autant les droits du présumé auteur de l’acte fautif que ceux du dénonciateur. Cela veut donc dire que nous faisons participer ces personnes dès le départ à nos activités. Nous leur donnons toutes les occasions possibles de plaider leur cause — c’est-à-dire de nous donner des documents qui présentent leur point de vue et leurs arguments — et nous ne tirons aucune conclusion tant que nous n’avons pas procédé à un examen équilibré des plaidoiries de chaque partie.

Si nos activités étaient visées par une loi, je présume que nous serions tenus de respecter ces principes de manière encore plus rigoureuse, mais le fait est que nous sommes déjà parfaitement conscients des problèmes potentiels que vous soulevez. Quand on nous fait état d’un crime ou d’un présumé acte criminel, nous faisons immédiatement intervenir la police. Nous ne traitons pas nous-mêmes de tels cas. Comme tout autre organisme de même nature, nous faisons intervenir les autorités appropriées. Cela ne veut pas dire pour autant que nous ne restons pas en contact avec les autorités policières ou que nous n’avons plus aucun rôle à jouer, mais il reste que nous leur confions le dossier dans un tel cas.

Nous assumons l’entière responsabilité des dossiers qui n’ont pas d’élément criminel, par exemple, la contravention de lois et de règlements sans que ce soit une affaire criminelle, ou encore l’usage abusif de fonds publics, et cetera — bien que l’usage abusif de fonds publics puisse être une affaire criminelle. Pour ce qui est des cas flagrants de mauvaise gestion, nous avons été appelés à en traiter assez souvent, et à mon avis, ce problème est susceptible de prendre une importance accrue à l’avenir. Encore une fois, il ne s’agit pas nécessairement d’une affaire criminelle, même si cela pourrait être le cas. La question est plutôt de savoir à quel niveau se situe la responsabilité. Qui était responsable de l’activité en question? Quelle solution pouvons-nous proposer qui règlera le problème tout en nous permettant de repérer le responsable, et éventuellement de le punir? Donc, nous sommes effectivement très sensibles aux questions que vous soulevez, parce que nous sommes bien obligés de l’être.

**Le sénateur Beaudoin:** Votre régime reconnaît-il un principe comme celui du «droit à l’avocat» dans le contexte de l’enquête?

**M. Keyserlingk:** Oui, absolument. Une personne peut en tout moment avoir recours aux services d’un avocat.

**Le sénateur Beaudoin:** Ça, c’est obligatoire. Il n’y a pas de doute à ce sujet.

**M. Keyserlingk:** En fait, au moment de déterminer dans quelle mesure nos décisions peuvent faire l’objet d’examen judiciaires par la Cour fédérale, une considération importante est celle-ci: nos constatations et nos recommandations ont-elles des conséquences juridiques pour les deux parties? Il a finalement été conclu qu’elles en avaient effectivement. Par conséquent, nous sommes visés par le pouvoir d’examen judiciaire de la Cour fédérale, si bien que nous sommes tenus de suivre des procédures très rigoureuses qui respectent les droits des deux parties. Si la Cour est d’avis que nous n’avons pas respecté de telles exigences, on peut supposer qu’elle nous le dira.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, mais dans un premier temps, l’intéressé a le droit de se faire entendre.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, absolutely.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Since your appointment in November 2001, how many investigations have you carried out?

**Mr. Pierre Martel, Executive Director, Public Service Integrity Office:**

We have examined some 87 cases that required a preliminary review, analysis or investigation. In our annual report, we mentioned that 24 of these cases related to violation of a law or a regulation; six others related to allegations of misuse of public funds or assets. Most of the other cases had to do with what we call cases of “gross mismanagement”. However, these cases involved allegations, not necessarily established wrongdoing. In most cases, except for a dozen or so, we were able to resolve the issue without any other form of intervention, or to suggest other mechanisms or ways of resolving the problem deemed satisfactory by both parties.

**Senator Ferretti Barth:** Of those cases, did any involve prosecutions?

**Mr. Martel:** No, none. In one case, we reviewed all the evidence with the department, to determine whether criminal proceedings should be initiated. However, we were advised by our own legal counsel, as well as the Royal Canadian Mounted Police, that the evidence was not sufficient. However, corrective action was taken in that department to resolve the issue.

[English]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Martel and Dr. Keyserlingk.

Bring on the minister. Minister, is this the beginning of the end or the end of the beginning?

**Hon. Lucienne Robillard, President of the Treasury Board of Canada:** Who knows?

**The Chairman:** Can you see light at the end of the tunnel? This has been a long haul for the minister. Regardless of our views on this bill or various proposed provisions contained in it, we recognize that she has personally driven the process and has been a hands-on minister, which we admire and respect. I may also say that we greatly appreciate her forbearance and cooperation with this committee, as well as the cooperation of her officials as we proceeded to study Bill C-25.

[Translation]

Minister, I imagine you have taken the time to read and re-read the testimony, commentary and criticism of the various witnesses who have appeared before the committee.

**M. Keyserlingk:** Oui, absolument.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Depuis votre nomination en novembre 2001, combien d'enquêtes avez-vous effectuées?

**M. Pierre Martel, directeur exécutif, Bureau de l'intégrité de la fonction publique:** Nous avons étudié 87 cas qui ont nécessité une revue préliminaire, une analyse ou une enquête. Dans notre rapport annuel, nous avons mentionné que 24 de ces cas portaient sur la violation d'une loi ou d'un cadre réglementaire; six autres sur des allégations de mauvaise utilisation de fonds publics ou d'actifs gouvernementaux. La plupart des autres cas portaient sur ce que nous avons appelé des «cas flagrants de mauvaise gestion». Ces cas sont réellement des allégations; ce ne sont pas nécessairement des fautes qui ont été constatées. Dans la plupart des cas, sauf une douzaine, nous avons réussi à régler le dossier sans autre intervention ou à indiquer d'autres mécanismes ou d'autres méthodes de résolution satisfaisantes pour les parties en cause.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Parmi ces cas, en existe-t-il qui aient fait l'objet de poursuites juridiques?

**M. Martel:** Aucun. Dans un cas, nous avons revu avec ce ministère toute la preuve recueillie pour voir si des poursuites au criminel devaient être entamées. Nous avons été avisés par nos avocats de même que par la Gendarmerie royale que la preuve n'était pas suffisante. Cependant, des correctifs ont été mis en place dans ce ministère pour régler le problème en question.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Martel et docteur Keyserlingk.

Il est temps d'entendre la ministre. Madame la ministre, est-ce le début de la fin ou la fin du début?

**L'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada:** Qui sait?

**Le président:** Voyez-vous la lumière au bout du tunnel? Je sais que la route a été longue pour la ministre. Quelles que soient nos vues sur ce projet de loi ou les dispositions qu'il propose, nous reconnaissons que la ministre a piloté tout ce projet et s'y est investie à fond, ce que nous admirons et respectons. Je voudrais dire également que nous lui sommes reconnaissants de sa tolérance et sa collaboration avec le comité, de même que la collaboration de ses fonctionnaires pendant notre examen du projet de loi C-25.

[Français]

Madame la ministre, sans doute avez-vous pris le temps de lire et de relire les témoignages, les commentaires et les critiques des différents intervenants qui ont participé à ce comité.

[English]

The minister is accompanied by Mr. Jim Judd, Secretary of the Treasury Board; Comptroller General of Canada, and by Ms. Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service. These officials are well known to us.

Please proceed, Minister.

[Translation]

**Ms. Robillard:** It is a pleasure to appear before this committee for a second time to discuss the Public Service Modernization Act. You have already introduced the people joining me this morning.

I have followed with great interest the deliberations of the Senate and have read all the transcripts. I appreciate the depth and breadth which your discussions have taken.

I share your clear commitment to the Public Service of Canada and your desire to protect and uphold its tradition of non-partisanship, fairness and excellence. They are principles upon which we will not compromise.

As parliamentarians and as Canadians, we all have an interest in seeing that the Government of Canada continues to provide the public with the high level of service that they expect and deserve. But we also live in an era of changing expectations and demands. We must be willing, and able, to evolve if we are to continue to serve Canadians effectively.

This means having the right systems and processes in place to ensure that we can achieve excellence.

I believe that Bill C-25, together with other management reform initiatives, will allow us to move forward with many necessary changes. I welcome this chance to once again speak to the Bill.

[English]

During my last appearance, I spoke at length about what we want to achieve with Bill C-25. We want to achieve better staffing; more supportive and productive working environments; clearer accountability; and more coordinated learning. I do not intend to go over all of the elements of the bill again. Honourable senators are very familiar with it by now. Instead, I simply want to focus on a few specific areas. I hope that I can clarify some matters and put some of your concerns to rest.

I would like to start with staffing and especially the issue of merit and the need for fair and non-partisan hiring practices. There is broad recognition that the current staffing system is broken. Problems have been acknowledged by the Auditor General and by many witnesses from whom you have already

[Traduction]

La ministre est accompagnée aujourd'hui de M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada, et Mme Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ces hauts fonctionnaires nous sont bien connus.

Vous avez la parole, madame la ministre.

[Français]

**Mme Robillard:** Je suis heureuse de comparaître une deuxième fois à ce comité pour vous parler du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique. Vous avez présenté les personnes qui m'accompagnent ce matin.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les délibérations du Sénat et en ai lu toutes les transcriptions. Je me réjouis de la profondeur de vos discussions.

Je suis, comme vous, très attachée à la fonction publique du Canada et partage votre désir de protéger les valeurs qui la distinguent depuis longtemps: le caractère non-partisan, l'équité et l'excellence. Ce sont des valeurs qui ne feront l'objet d'aucun compromis.

En tant que parlementaires, Canadiens et Canadiennes, nous avons intérêt à ce que le gouvernement du Canada continue d'offrir à la population les services de haute qualité auxquelles elle s'attend et qu'elle mérite. Nous vivons à une époque où les attentes et les besoins changent rapidement. Nous devons donc être prêts à nous adapter à ces changements si nous voulons continuer de bien servir la population canadienne.

Pour ce faire, elle se doit de disposer de bons systèmes et processus qui nous permettront d'atteindre l'excellence.

Je suis convaincue que le projet de loi C-25 et autres initiatives de réforme de la gestion nous permettront d'apporter de nombreux changements nécessaires. Voilà pourquoi je suis heureuse de vous parler une fois encore de ce projet de loi aujourd'hui.

[Traduction]

La dernière fois que j'ai comparu devant le comité, j'ai longuement parlé de ce que nous souhaitons réaliser grâce au projet de loi C-25. Nous visons l'amélioration du processus de dotation des postes; des milieux de travail plus favorables et productifs; un régime de responsabilisation mieux défini; et des moyens d'apprentissage mieux coordonnés. Je n'ai pas l'intention de repasser en revue avec vous tous les éléments de ce projet de loi. Les honorables sénateurs les connaissent déjà très bien. Je préfère donc aborder quelques questions précises. J'espère être en mesure d'apporter des précisions utiles et en même temps de répondre à certaines de vos préoccupations.

Permettez-moi donc de commencer par vous parler de la dotation, et surtout de la question du mérite et de la nécessité d'avoir des pratiques de recrutement équitables et non partisans. Les gens s'accordent généralement pour dire que l'actuel système de dotation fonctionne mal. La vérificatrice générale et de

heard. The current system is simply too cumbersome. It forces managers to spend too much of their time focusing on numerous rules instead of allowing them to get the right people into the right jobs when they need them.

Bill C-25 is designed to help rectify this situation. By clearly defining a new approach to merit, we will be able to move away from rigid and prescriptive procedural processes and move towards a regime that is more supportive of our operational realities.

Defining merit is not watering down merit. We are not in any way compromising on important values like non-partisanship. We are not opening the door for unqualified candidates to get jobs. Appointees must continue to meet essential qualifications of the work, which include the experience, skills, education and personal traits necessary to perform the work. Essential qualifications are not minimum qualifications. This is the same basis for assessment that is used today.

I also wish to assure you that Bill C-25 does not eliminate competitive staffing. Today, the Public Service Commission determines the circumstances when it is appropriate to hold a competition and consider many candidates and when it is appropriate to consider one candidate. This will continue under Bill C-25.

The Public Service Commission will continue to make all appointments and to delegate that authority with terms and conditions, to monitor the use of delegated authority and to amend or rescind delegation if necessary.

The Public Service Commission will have the authority to set policy, regulations and guidelines on how staffing is conducted. It will be able to investigate external appointment processes to ensure that they were based on merit. It will have the power to revoke appointments and take any corrective action it considers appropriate. The commission will continue to have the authority to investigate fraud in the selection process and politically influenced appointments.

Bill C-25 proposes to create a new public service staffing tribunal, which will be an independent body completely separate from the appointing authority. It would manage a recourse regime that safeguards against abuse of authority.

nombreux témoins que vous avez déjà reçus vous ont fait part des problèmes à cet égard. L'actuel système est tout simplement trop lourd. Il force les cadres à consacrer trop de leur temps au respect des nombreuses règles qui leur sont imposées, au lieu de leur permettre de nommer les bons candidats aux postes les plus appropriés et ce, au moment où ils en ont besoin.

Le projet de loi C-25 vise à rectifier la situation à cet égard. En fournissant une définition claire de la nouvelle approche que le gouvernement compte adopter relativement à la question du mérite, nous pourrions nous éloigner des procédures rigides et prescriptives que nous employons actuellement et adopter progressivement un régime plus sensible à nos réalités opérationnelles.

Le fait de définir la notion de mérite ne signifie pas que nous cherchons à l'édulcorer. Nous ne cherchons aucunement à faire des compromis en ce qui concerne des valeurs importantes comme l'objectivité. Il ne s'agit pas de laisser la porte ouverte à la possibilité que des candidats non qualifiés obtiennent des emplois. Les personnes nommées devront continuer de satisfaire aux qualités essentielles du poste, qui visent l'expérience, les compétences, le niveau d'éducation et les qualités personnelles nécessaires pour exercer les fonctions du poste. Quand on parle de qualités essentielles, on ne parle pas de qualités minimums. Il s'agit donc des mêmes critères d'évaluation qui s'emploient à l'heure actuelle.

Je tiens également à vous assurer que le projet de loi C-25 n'élimine aucunement la notion de dotation concurrentielle. De nos jours, la Commission de la fonction publique détermine dans quelles conditions il convient d'organiser un concours et d'examiner les candidatures d'un grand nombre de personnes, et dans quelles situations il est préférable de n'examiner la candidature que d'une seule personne. Cette pratique sera maintenue aux termes du projet de loi C-25.

La Commission de la fonction publique continuera de faire toutes les nominations et de déléguer ce pouvoir dans certaines conditions, de surveiller l'exercice des pouvoirs délégués, et de modifier ou d'abroger une délégation de pouvoir, si nécessaire.

La Commission de la fonction publique sera autorisée à élaborer les politiques, les lignes directrices et les règlements relatifs aux procédures de dotation. Elle sera habilitée à enquêter sur les processus de nomination externe, afin de déterminer si ces derniers étaient fondés sur le mérite. Elle aura le pouvoir de révoquer une nomination et de prendre les mesures correctives qu'elle juge nécessaires. La Commission continuera de détenir le pouvoir de faire enquête dans d'éventuels cas de fraude touchant le processus de sélection et les nominations potentiellement influencées par les élus.

Le projet de loi C-25 propose de créer un nouveau tribunal de la dotation dans la fonction publique, soit un organisme indépendant qui serait complètement distinct de l'autorité de nomination. Il serait chargé d'appliquer un régime de recours qui protégerait les fonctionnaires contre la possibilité d'abus de pouvoir.



These measures afford strong protection to merit and guard against political and bureaucratic patronage.

[*Translation*]

I would like to turn my attention now to another issue where concerns have been raised by members of this committee, that of expanding competitions to a national area of selection.

We can all agree that moving to a national area of selection is, in theory, a very good idea. The problem lies not with the principle, but in its application. This is a complex issue that cannot be solved overnight. It is necessary, for example, to balance competing issues such as accessibility, efficient use of public funds, and speed of staffing. This is a challenge. Nevertheless, we are making progress.

National areas of selection are already being used for senior officer-level jobs, including executive positions. They are also used for post-secondary recruitment and study recruitment programs.

This is a good start, and we will continue to build on it.

I fully support the Public Service Commission's action plan to gradually increase the use of national areas of selection. I have spoken with my officials and we are firmly committed to providing the PSC with the financial support necessary to put the right tools in place to expand opportunities for all Canadians as quickly as possible.

I particularly applaud the fact that the PSC has committed to reporting to Parliament on progress on an annual basis. This will ensure that this issue remains a top priority for us all.

One area of Bill C-25 that has received overwhelmingly positive reaction is our desire to create the Canada School of Public Service. People recognize the importance of adopting a more integrated and coherent approach to lifelong learning. The integration of learning services proposed in C-25 is key to better delivery of training and development opportunities. This is an important step forward in ensuring that our public service workforce has the capacity and knowledge to better serve Canadians.

However, there is one issue related to the proposed School that has generated some questions. People have asked me why language training was not part of the proposed School's mandate. We have reassessed this issue, and if Bill C-25 receives Royal Assent, I am pleased to announce that the government has decided that Language Training Canada will be transferred to the new School.

Ces mesures sauront assurer une solide protection du principe du mérite et prévenir le favoritisme à la fois politique et bureaucratique.

[*Français*]

J'aimerais maintenant vous parler d'une autre question soulevée par les membres du comité, soit l'utilisation de la zone nationale de sélection pour tous les concours.

Nous sommes d'accord pour dire que cette idée est en théorie très bonne. La difficulté ne réside pas dans le principe mais dans son application. Il s'agit d'un problème complexe qui ne peut se régler du jour au lendemain. Nous devons, entre autres, tenter d'atteindre un équilibre entre l'accessibilité, l'utilisation efficace des fonds publics et la rapidité. Cet objectif représente tout un défi. Néanmoins, nous progressons à un bon rythme.

La zone nationale de sélection est utilisée pour combler les postes d'agent supérieur, notamment les postes de cadre. Elle est également utilisée pour le recrutement post-secondaire et les programmes de recrutement d'étudiants.

Cette démarche représente un bon début et nous poursuivrons dans cette direction.

J'appuie sans réserve le plan d'action de la Commission de la fonction publique visant à accroître graduellement l'utilisation de la zone nationale de sélection. Après consultation auprès de mes hauts fonctionnaires sur la question, nous avons résolu d'accorder à la Commission de la fonction publique le soutien financier nécessaire à la mise en place des outils appropriés afin d'élargir l'accès aux emplois pour tous les Canadiens et Canadiennes le plus tôt possible.

Je tiens à saluer l'engagement de la Commission de la fonction publique à faire rapport une fois par année au Parlement des progrès accomplis. Nous serons ainsi en mesure de nous assurer que cette question demeure une priorité pour chacun et chacune d'entre nous.

Par ailleurs, notre désir de créer une école de la fonction publique du Canada a été fort bien accueilli par tous. On reconnaît l'importance d'adopter une stratégie plus cohérente et mieux intégrée en matière d'apprentissage permanent. Le regroupement des services proposés dans le cadre du projet de loi C-25 est indispensable pour améliorer la prestation des activités de perfectionnement et de formation. Il s'agit d'un pas important pour assurer que notre main-d'œuvre possède la capacité et les compétences nécessaires pour mieux servir les Canadiens et Canadiennes.

Un aspect particulier a suscité certaines interrogations. Plusieurs veulent savoir pourquoi la formation linguistique ne fait pas partie du mandat de la nouvelle école de la fonction publique. Nous avons réévalué la question, et il me fait plaisir de vous annoncer que si le projet de loi C-25 reçoit la sanction royale, le gouvernement intégrera Formation linguistique Canada au sein de la nouvelle école.

[English]

A final area that I would like to touch upon is disclosure of wrongdoing in the workplace. This issue has figured prominently in your deliberations.

As we move forward with Bill C-25 and with other management reforms, the Government of Canada strongly reaffirms its commitment to a public service where employees may honestly and openly discuss their concerns without fear of reprisal. We want cases of wrongdoing brought to light and dealt with.

I believe that we are making progress. We have, for example, worked closely with union partners to address concerns about harassment in the workplace. We recently introduced a new code of values and ethics that was the result of extensive discussion and consultation in the public service. The code includes revised conflict of interest guidelines and updated post-employment measures, and it articulates the values that guide the public service. The code is not just motherhood statements; it has teeth. Anyone who believes that the code has been or is being violated can report it to the public service integrity officer. Breaches of the code could result in discipline up to and including dismissal. The code has been complemented by other important initiatives such as the guide for deputy ministers and a management accountability framework.

These actions comprise one step in the right direction, but they alone will not be sufficient. As Dr. Keyserlingk pointed out in his first annual report yesterday, too many public servants are not aware of the existing disclosure policy or how to use it, and some believe that they are not adequately protected by it. I welcome Dr. Keyserlingk's point of view, and thank him for his thoughtful and judicious comments. We need to respond quickly to the issues that he has raised, and we will.

That is why I am happy to announce the creation of a working group to examine disclosure of wrongdoing in the workplace and to propose concrete solutions. Dr. Keyserlingk has agreed to sit on the working group, and he will be joined by other prominent stakeholders and experts. I want them to look at different international approaches and to propose a uniquely Canadian model that fits our operating reality and reflects our Canadian values and ethics.

This is not an open-ended review process. There is already a considerable amount of existing information and expertise. We are not starting from scratch. Much work has already been done by parliamentarians, including this committee. For that reason, I want tight timelines. I expect that the working group would be

[Traduction]

Enfin je voudrais vous parler brièvement de la divulgation d'actes fautifs commis au travail. Cette question a revêtu une importance primordiale dans vos délibérations.

À mesure que nous procédons à l'adoption du projet de loi C-25 et d'autres réformes du régime de gestion, le gouvernement du Canada réaffirme sa volonté de créer une fonction publique où les employés peuvent honnêtement et ouvertement discuter de leurs préoccupations, sans craindre de faire l'objet de représailles. Nous voulons que tout acte fautif soit divulgué et que les mesures nécessaires soient prises pour y donner suite.

À mon avis, nous faisons des progrès. Par exemple, nous avons travaillé étroitement avec nos partenaires syndicaux pour répondre à leurs préoccupations en ce qui concerne le harcèlement au travail. Nous avons récemment introduit un nouveau code de valeurs et de principes déontologiques qui fut le résultat de longues discussions et consultations au sein de la fonction publique. Ce code comprend les lignes directrices révisées sur les conflits d'intérêts et la version actualisée des mesures relatives aux activités des employés après la cessation d'emploi, et il définit les valeurs qui doivent guider la fonction publique. Ce code ne correspond pas simplement à une série de pieuses déclarations d'intentions; il est musclé. Quiconque estime que le code n'est pas ou n'a pas été respecté peut le signaler à l'agent de l'Intégrité de la fonction publique. Toute contravention du code pourrait donner lieu à des mesures disciplinaires, y compris le congédiement. Ce code est complété par d'autres importantes initiatives, telles que le Guide à l'intention des sous-ministres et le Cadre de responsabilisation de la gestion.

Toutes ces mesures représentent un pas dans la bonne direction, mais elles seules ne seront pas suffisantes. Comme l'indiquait hier le Dr Keyserlingk en présentant son premier rapport annuel, trop de fonctionnaires ignorent encore l'existence de notre politique de divulgation et la façon de s'en prévaloir, et certains sont d'avis que cette dernière ne les protège pas suffisamment. Je suis très heureuse de connaître le point de vue du Dr Keyserlingk à ce sujet, et je le remercie de ses remarques à la fois sérieuses et judicieuses. Nous devons réagir rapidement aux préoccupations qu'il a soulevées, et nous comptons justement le faire.

Voilà pourquoi je suis heureuse d'annoncer aujourd'hui la création d'un groupe de travail qui sera chargé d'examiner la divulgation d'actes fautifs commis au travail et de proposer des solutions concrètes à cet égard. Le Dr Keyserlingk a accepté de siéger au groupe de travail, et d'autres intervenants et experts clés l'accompagneront dans cette tâche. Je voudrais qu'ils examinent différents modèles internationaux en vue de proposer un modèle vraiment canadien qui cadre avec notre réalité opérationnelle et traduise nos valeurs et notre éthique canadiennes.

Il ne s'agit pas pour autant d'un processus d'examen illimité. Nous avons déjà accès à un grand nombre d'informations et à une solide expertise dans ce domaine. Donc nous ne partons pas de zéro. Les parlementaires, y compris les membres du comité, ont déjà accompli beaucoup de travail à cet égard. C'est pour cette

up and running within the next few weeks and I would ask for a report by the end of January 2004. I intend to provide this report to parliamentarians for their review. They could consult on these findings and make a final report to the government on further action to be taken, including legislative options. I believe that this is the most prudent and appropriate manner in which to address an issue that is important to all of us, and that has many complex aspects requiring serious reflection.

Make no mistake, I am committed to finding the best possible solution.

[*Translation*]

Mr. Chairman, senators, you have heard testimony from a wide range of witnesses. You have all had an opportunity to see that not everyone agrees on the specific actions that need to be taken to effect management reform. But there is consensus on one point: something must be done. We need to send a message that reform is possible. That we can continuously improve how we serve the public. Legislation provides the power to change in a way that no other reforms can do.

Bill C-25 represents a balanced, legally sound approach to management reform. It is a solid and well thought-out piece of legislation and it is long overdue.

I should also remind you that the Bill provides for an automatic review in five years. This will allow for a re-examination of the legislation and its application, and for timely revisions, as needed. It will guarantee that we won't be waiting another 35 years to take action if it is needed.

Bill C-25 will make a tangible difference. It is our strongest lever to produce meaningful change in managing our human resources. And I believe it will succeed in accomplishing what it sets out to do: creating a more effective public service to serve Canadians — a public service that can live up to the best of its tradition while moving confidently forward.

My officials and I are now available to take your questions.

[*English*]

**Senator Kinsella:** Minister, we have taken note of your initiative to create a working group to examine the issue of whistle-blowing. That is welcomed. As you are aware, this committee of Parliament has been working on the issue of whistle-blowing for about three and one-half years. The committee adopted and reported on Bill S-11. Currently, the

raison que je souhaite imposer un calendrier bien précis. Je m'attends à ce que le groupe de travail soit en place et prêt à s'attaquer à son travail au cours des prochaines semaines et je souhaite recevoir son rapport d'ici la fin janvier 2004. J'ai d'ailleurs l'intention de transmettre ce rapport aux parlementaires pour examen. Ils pourraient tenir des consultations au sujet des conclusions du rapport et faire un rapport final au gouvernement sur d'autres éventuelles mesures à prendre, y compris par voie législative. Pour moi, il s'agit de la façon la plus prudente et appropriée d'examiner une question qui revêt une grande importance pour nous tous, et dont les nombreuses facettes méritent une réflexion sérieuse.

Permettez-moi donc de vous assurer que je suis résolue à trouver la meilleure solution possible.

[*Français*]

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous avez entendu, au cours de vos délibérations, un large éventail de témoins. Vous avez réalisé que tous ne s'entendent pas sur les mesures particulières qui s'imposent pour réaliser la réforme de la gestion. Un consensus se dégage toutefois sur un point: nous devons agir. Nous devons lancer à tous un message clair. La réforme est possible et nous pouvons améliorer constamment la façon dont nous servons le public. Une loi donne une impulsion au changement qu'aucune autre réforme ne peut imiter.

Le projet de loi C-25 prévoit des mesures de réforme de la gestion équilibrées et solides sur le plan juridique. Il s'agit d'un projet de loi rigoureux et bien pensé qui se fait attendre depuis trop longtemps déjà.

Par ailleurs, je tiens à vous rappeler que ce projet de loi prévoit un processus d'examen automatique dans cinq ans. Ce processus nous permettra de réétudier la loi et son application et d'y apporter des modifications au besoin. Il garantit ainsi que nous n'attendrons pas encore 35 ans si le besoin se fait sentir avant de passer à l'action.

Le projet de loi C-25 apportera donc des modifications concrètes. Il est l'outil le plus solide dont nous disposons afin de transformer profondément la gestion de nos ressources humaines. Je crois sincèrement qu'il atteindra son objectif, soit celui de créer une fonction publique qui sert plus efficacement les Canadiens et Canadiennes, une fonction publique solidement ancrée dans ses traditions et qui avance avec confiance vers l'avenir.

Il me fera maintenant plaisir de répondre à toute question en compagnie de mes collaborateurs.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, nous avons pris bonne note de votre initiative consistant à créer un groupe de travail pour examiner la question de la dénonciation. Cette dernière est d'ailleurs très appréciée. Comme vous le savez, le comité examine la question de la dénonciation depuis environ trois ans et demi. Il a adopté le projet de loi S-11 et a fait rapport à

committee has a stand-alone bill, S-6, before it. I would like to pass this along to you, minister, so that you may refer it to your working group.

If there is some skepticism, it relates only to the letter of Prime Minister Chrétien on June 11, 1993 to the then President of the Public Service Alliance of Canada, Daryl Bean wherein it was stated that a Liberal government would introduce whistle-blowing legislation in the next Parliament. As I said, this letter was written in 1993 and we have now passed June of 2003. It is now over a decade since the Prime Minister himself, in writing, said that whistle-blowing legislation would be introduced in the next Parliament.

Could you give members of this honourable committee some more assurance that legislation will be introduced, and give us a sense of a timeline when the government would introduce legislation? You can appreciate a little bit of our skepticism.

**Ms. Robillard:** Senator Kinsella, I appreciate the fact that you recognize that it was not in the Red Book of 1993. At the time, people thought it was in the Red Book. However, what you have read was more by way of responding to a question from a specific union. I think that we are far away from 1993. We are in 2003. As I told parliamentarians two years ago when I introduced the policy — and I have told Dr. Keyserlingk, who was appointed — we will go with a policy approach. We will experiment with the policy. After a certain time, we will evaluate the policy.

This is exactly what Dr. Keyserlingk is doing by his first annual report. That is why I welcome his recommendation. If I read his recommendation correctly, he has said that we need further reflection — not an endless project, further reflection — to decide what kind of institution we want, what kind of system we want with what mandate, with what objective, and how that new institution will be integrated in the current federal structure. That is why I am saying that we should form a task force or a working group of three or four people, not more than that, because I do not want to have a year or two years of work. A lot of work has already been done. I want Dr. Keyserlingk to be part of that group. In the near future, his office will publish a comparative study of other jurisdictions, not only about the content of legislation in other jurisdictions, but what kind of results they have achieved with their legislation. Is this efficient? That is very important to me.

That is why I say, Senator Kinsella, let that group come forward with a further detailed model and let parliamentarians consider what that group will suggest for a Canadian model. As you know, the Government Operations Committee in the House of Commons is very interested in the question. They intend to do

ce sujet. En ce moment, le comité est saisi d'un autre projet de loi tout à fait distinct, soit le projet de loi S-6. Je tenais à vous le dire, madame la ministre, pour que vous le renvoyiez à votre groupe de travail.

S'il existe actuellement un certain scepticisme, c'est uniquement à cause de la lettre adressée par le premier ministre Chrétien le 11 juin 1993 au président de l'Alliance de la fonction publique du Canada de l'époque, soit Daryl Bean, dans laquelle il indiquait qu'un gouvernement libéral déposerait un projet de loi sur la dénonciation au cours de la prochaine législature. Comme je viens de le dire, la lettre en question a été rédigée en 1993, alors que juin 2003 est déjà derrière nous. Voilà donc plus de 10 ans que le premier ministre lui-même a indiqué par écrit qu'un projet de loi sur la dénonciation serait déposé au cours de la prochaine législature.

Êtes-vous donc en mesure de donner de plus solides assurances aux membres de cet honorable comité qu'un projet de loi sera bel et bien déposé, en nous indiquant à quel moment le gouvernement compte déposer ledit projet de loi? Vous comprenez certainement pourquoi nous sommes un peu sceptiques.

**Mme Robillard:** Sénateur Kinsella, je sais que vous êtes conscient du fait qu'il ne s'agit pas là d'une promesse du livre rouge de 1993. À l'époque, les gens pensaient que c'était dans le livre rouge. Or il s'agissait plutôt d'une réponse à une question posée par un syndicat précis. Nous sommes bien loin de l'année 1993. Nous voilà maintenant en 2003. Comme je l'ai expliqué aux parlementaires il y a deux ans au moment de déposer la politique — et j'ai dit la même chose au Dr Keyserlingk au moment de sa nomination — nous préférons une approche axée sur les politiques. Nous allons donc procéder des expériences sur le plan de la politique. Après quelque temps, nous évaluerons cette politique.

Voilà justement ce qu'a fait le Dr Keyserlingk en présentant son premier rapport annuel. Voilà pourquoi je suis si contente de recevoir sa recommandation. Si j'ai bien compris cette dernière, il est d'avis que nous devons réfléchir davantage — pas indéfiniment, mais plus en profondeur — en vue de déterminer quel genre d'institution nous intéresse, quel type de régime nous semble approprié, et avec quels mandat et objectif, et comment cette nouvelle institution s'intégrera dans l'actuelle structure fédérale. Voilà pourquoi j'estime qu'il faut mettre sur pied un groupe de travail formé de trois ou quatre personnes, pas plus, parce que je ne veux pas que les activités de ce dernier durent un an ou deux. Beaucoup de travail a déjà été accompli. Je veux que le Dr Keyserlingk fasse partie de ce groupe. Dans un proche avenir, son Bureau publiera une étude comparative des régimes d'autres administrations, du point de vue non seulement du contenu de leurs lois mais aussi des résultats qu'ils ont pu obtenir grâce à ces lois. Le régime est-il efficace? Voilà quelque chose qui me semble très important.

C'est pour cette raison qu'à mon avis, sénateur Kinsella, il faut permettre à ce groupe d'élaborer un modèle plus détaillé pour le Canada et demander aux parlementaires de l'examiner. Comme vous le savez, le Comité des opérations gouvernementales de la Chambre des communes s'intéresse beaucoup à cette question. Il a

further work this fall and I am sure you will be interested in their findings. I would like, at the end of it, for parliamentarians to tell the government if they accept the recommendation of that group, or if they bring some nuance into the system.

**Senator Kinsella:** Minister, as I said, I welcome your announcement that, within the machinery of government, you have instructed that a working group be created.

Let us reflect for a moment, Mr. Chairman, on the Westminster model of parliamentary democracy. This committee is a legislative committee. As in the other place, there are a number of legislative committees. The executive — the minister — brings before Parliament a legislative proposal. It is then, quite frankly, out of his or her hands. It is then in the hands of the legislative branch. Members of this honourable committee have worked assiduously on this question for over three years. I believe that there is a fair amount of expertise in this committee as we have dealt with this matter. It is our duty to look at it as legislators. We are focusing on the best possible piece of legislation that will instruct the machinery of government as to how it is to operate. We are not the servants of the public service. The public service is the servant of the people who serve the citizens.

In fact, the people are not clients or customers. The relationship between the public service and the citizenship is a very special relationship, which is why we must be cautious in approving private sector models to apply to the management of the public service, although there is much to be learned from the private sector models.

It seems to me that this matter is where it belongs right now; namely, before a legislative committee. The Senate has been open to witnesses since last spring; and in the House of Commons, they were the ones who have apprehended the need to bring in an amendment to this bill to deal with whistle-blowing. Mind you, in my respectful judgment it was kind of a Mickey Mouse amendment; nevertheless, they brought it in and therefore the matter is before us. We cannot ignore it, as we are not ignoring it. If, as we continue our studies and do clause-by-clause, amendments are introduced, they would be based on many years of study and a very careful analysis.

Does the minister recognize that, under our system, the legislators do the legislative work and the executive does the executive work, which includes making legislative proposals?

**Ms. Robillard:** Yes.

l'intention de poursuivre ses travaux dans ce domaine cet automne et vous voudrez certainement prendre connaissance de leurs conclusions. À la fin de toute cette démarche, j'aimerais que les parlementaires fassent savoir au gouvernement s'ils acceptent les recommandations du groupe en question, ou s'ils jugent approprié d'y apporter certaines nuances.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, comme je vous l'ai déjà dit, votre annonce concernant la mise sur pied d'un groupe de travail au sein de l'appareil gouvernementale est tout à fait bienvenue.

Mais rappelons-nous, monsieur le président, le modèle de la démocratie parlementaire de Westminster. Nous sommes un comité législatif, comme à la Chambre des communes, il existe un certain nombre de comités législatifs. L'Exécutif — c'est-à-dire la ministre — dépose au Parlement une proposition législative. À partir de ce moment, cette dernière n'est plus de son ressort. Elle est du ressort de l'organe législatif. Les membres de ce comité examinent cette question avec le plus grand sérieux depuis plus de trois ans. À mon avis, nous avons donc établi une assez bonne expertise au sein du comité au fur et à mesure de nos travaux. Il est de notre devoir, en tant que législateurs, de l'examiner. Nous visons à créer la meilleure loi possible qui servira de guide à l'appareil gouvernemental sur la façon de mener ses activités. Nous ne sommes pas les serviteurs de la fonction publique. La fonction publique est le serviteur des personnes qui assurent des services aux citoyens.

En fait, ces personnes ne sont pas des clientes. Les rapports entre la fonction publique et les citoyens sont très particuliers, et c'est pour cette raison que nous devons faire preuve de prudence avant d'autoriser l'application de modèles utilisés dans le secteur privé à la gestion de la fonction publique, bien qu'il y ait beaucoup de bons enseignements à tirer de ces modèles.

Il me semble en conséquence que la bonne instance est maintenant saisie de cette question, à savoir un comité législatif. Le Sénat a fait état de son désir de recevoir des témoins au printemps dernier; et c'est la Chambre des communes qui a déterminé s'il conviendrait d'apporter un amendement à ce projet de loi pour y incorporer la question de la dénonciation. Remarquez bien, il s'agissait à mon avis d'un amendement peu sérieux ou conséquent; mais il reste que cet amendement a été proposé et voilà pourquoi nous en sommes maintenant saisis. Nous ne pouvons l'ignorer, et nous ne l'ignorons pas. Si, au fur et à mesure que nous poursuivons nos travaux et que nous atteignons l'étape de l'examen article par article, certains jugent bon de déposer des amendements, ces derniers seront fondés sur de nombreuses années d'étude et une analyse sérieuse de la question dans son ensemble.

La ministre admet-elle qu'en vertu de notre système, il appartient au législateur d'exercer ses responsabilités législatives, et à l'Exécutif, d'accomplir le travail de l'Exécutif, et que ces responsabilités comprennent l'élaboration de propositions législatives?

**Mme Robillard:** Oui.

**Senator Kinsella:** Or are we simply rubber stampers, with the whip being brought down and people voting a certain way because the government tells them to vote that way?

**Ms. Robillard:** Senator Kinsella, I do recognize the vast majority of your statement about the link of citizens with the government and with the public service of Canada. I do recognize that legislators have done a significant amount of work. You are a legislator. There is a difference between the legislator and the executive.

We also have a Public Service Integrity Officer who experimented daily with a new policy approach in the system, and who makes, I believe, interesting recommendations. I think that we need to reflect on those. In his report, Dr. Keyserlingk highlights the fact that when you disclose wrongdoing, it should be in the public interest to do it.

It is not only a matter of dealing with employment issues, so we do need to have, perhaps, further study.

On one hand we have the report of Dr. Keyserlingk which is based on his daily experience, and on the other hand, you work as legislators to propose a model. What I am suggesting is, why not ask Dr. Keyserlingk and two or three other people to table their suggestions, and then you make a decision. Parliament will decide what is to be done.

**Senator Kinsella:** Minister, I am pleased with the progress that we have been making, and the distance that you have travelled on this journey. However, as a member of the cabinet of the Government of Canada, I would ask you to bring another matter to your colleagues at cabinet. We have been talking only about the public sector, having a machinery to protect whistle-blowers in the public sector. Indeed, right now, it is only applicable to those who are in the core public service. However, we must deal with the wider public service. Hopefully a working group will look at that.

However, the whole private sector is covered by federal jurisdiction. There are so many areas — whether it is in the environmental field or the health field or the security field — where wrongdoing and illegal activities occur and where, if a conscientious, honest employee blows the whistle, he or she has absolutely no protection.

Would you present to your cabinet colleagues the idea that we should consider a model of whistle-blowing provisions that would apply also to the federally regulated private sector? In order to do that, you must have your own house in order. We are engaged in that process.

**Le sénateur Kinsella:** Ou notre rôle consiste-t-il uniquement à approuver les mesures proposées par le gouvernement conformément à l'ordre du whip, si bien que les gens doivent voter d'une certaine façon parce que le gouvernement leur a dit de le faire?

**Mme Robillard:** Sénateur Kinsella, je suis d'accord avec la grande majorité de vos propos concernant la relation qu'ont les citoyens avec le gouvernement et la fonction publique du Canada. Je reconnais que les législateurs ont déjà accompli beaucoup de travail. Vous êtes législateur. Il y a une différence entre le législateur et l'Exécutif.

Nous avons également l'agent de l'intégrité de la fonction publique qui expérimentait tous les jours une nouvelle approche pour notre régime en matière de politique, et qui a fait des recommandations que je trouve intéressante. À mon avis, nous devons y réfléchir. Dans son rapport le Dr Keyserlingk insiste sur le fait que lorsqu'il y a divulgation d'un acte fautif, cette divulgation doit être dans l'intérêt public.

Comme cela ne concerne pas exclusivement des questions d'emploi, je pense qu'une étude plus approfondie s'impose peut-être.

D'une part, nous avons le rapport du Dr Keyserlingk, qui est fondé sur ses expériences quotidiennes, et d'autre part, vous, les législateurs, faites votre travail en nous proposant un modèle. Donc, je propose ceci: pourquoi ne pas demander au Dr Keyserlingk et à deux ou trois autres personnes de faire des propositions, et ensuite vous pourrez prendre une décision. C'est le Parlement qui décidera ce qu'il faut faire.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, je suis heureux des progrès que nous avons accomplis, et de tout ce que vous-même avez réalisé dans ce contexte. Cependant, il y a une autre question sur laquelle je vous invite à attirer l'attention de vos collègues qui siègent au Conseil des ministres du gouvernement du Canada. Nous parlons du secteur public et d'un mécanisme qui permettrait de protéger les dénonciateurs du secteur public. À l'heure actuelle, ce mécanisme ne vise que ceux et celles qui font partie de la fonction publique de base. Or il faut répondre aux besoins d'une fonction publique plus large. J'espère que le groupe de travail se penchera sur cet aspect-là de la question.

Par contre, l'ensemble du secteur privé est régi par les lois fédérales. Il y a tellement de domaines — que ce soit l'environnement, la santé ou la sécurité — où des actes fautifs et illégaux peuvent être commis, et à ce moment-là, si un employé honnête et consciencieux décide de dénoncer un collègue, il ne bénéficie d'aucune protection.

Accepteriez-vous de soumettre à vos collègues du Cabinet l'idée d'un modèle de protection des dénonciateurs qui vise également le secteur privé sous réglementation fédérale? Mais il faudrait d'abord que vous mettiez de l'ordre dans vos propres affaires. Voilà justement le travail que nous accomplissons actuellement.

**Ms. Robillard:** It will be part of the process. You are right to say that. Dr. Keyserlingk outlined in his report that there are already four or five statutes that protect people who make disclosure of wrongdoing.

A bill is currently in front of the house. I do not know if Bill C-46 is in front of the house right now, dealing with the financial side. It clearly outlines the protections as they apply to whistle-blowing. We will have to take that into account in our reflections.

**The Chairman:** Minister, is it correct to say that there is a key difference between the position of the government on the one hand, and that of Dr. Keyserlingk, on the other? Dr. Keyserlingk has come to the firm and clear conclusion that the Public Service Integrity Office ought to be legislatively based, but the government, as I gather from your remarks this morning, is not prepared to make that commitment, even in principle, today?

**Ms. Robillard:** I would like the working group to take into account the option that we are discussing here and to recommend a model to the government. I do not want to close the door to any options. I do recognize the judicious comments here by Dr. Keyserlingk.

I said two years ago, and it is still my point of view, that, if the policy approach does not work, we will need a legislative base. I was open to that.

**The Chairman:** As we speak, you and the government are not prepared to commit in principle to the legislative solution; is that correct?

**Ms. Robillard:** A decision has not been taken by the government — by the executive or by the cabinet — about that. I want to clarify that. I want also to clarify that I am very open to what is being suggested here. However, as Dr. Keyserlingk said in his report, there are many recommendations that need further discussion and analysis to ensure that the right decision is made by parliamentarians.

[*Translation*]

**Senator Gauthier:** Dr. Keyserlingk has just given some fairly critical testimony with respect to the current method of operation. He is proposing that his entire office be reorganized. Thank you for your decision on language training — after six months, we have finally received an answer! You said that the government will be transferring language training to a new school. How will that work? What section of the legislation allows you, by means of an Order in Council, to arrange for training to be transferred to the new School?

**Ms. Robillard:** Under the Act, responsibility for the School is broadly enough defined to allow us, by Order in Council, to transfer language training without any difficulty. There is no need to make amendments; this can easily be carried out through an Order in Council. I should say that this is very important to me.

**Mme Robillard:** Tout cela fera partie du processus. Vous avez raison de nous dire ça. Le Dr Keyserlingk indiquait dans son rapport qu'il existe déjà quatre ou cinq lois différentes qui protègent les personnes qui divulguent des actes fautifs.

Un projet de loi a été déposé à la Chambre. Je ne sais pas si la Chambre est d'ores et déjà saisie du projet de loi C-46, qui concerne l'aspect financier. Ce dernier définit les différentes protections dont bénéficieront les dénonciateurs. Nous devons en tenir compte dans notre réflexion.

**Le président:** Madame la ministre, est-il vrai qu'il existe des nuances importantes entre la position du gouvernement, d'une part, et celle du Dr Keyserlingk, d'autre part? Le Dr Keyserlingk a conclu en définitive que l'autorité du Bureau de l'intégrité de la fonction publique devrait découler d'une loi, mais si j'ai bien compris vos remarques de ce matin, le gouvernement n'est pas prêt à prendre un tel engagement aujourd'hui, pas même en principe?

**Mme Robillard:** Je voudrais que le groupe de travail examine la possibilité dont nous disposons actuellement et qu'il recommande un modèle au gouvernement. Je ne veux pas exclure quelque option que ce soit. Je suis parfaitement consciente des remarques fort judicieuses faites ici par le Dr Keyserlingk.

J'ai indiqué il y a deux ans — et je suis encore de cet avis — que si une approche basée sur des politiques ne s'avérait pas efficace, il faudrait procéder par voie législative. J'étais tout à fait ouverte à cette idée-là.

**Le président:** Mais en ce moment, vous et le gouvernement n'êtes pas prêts à accepter le principe d'une solution législative, c'est bien ça?

**Mme Robillard:** Aucune décision n'a encore été prise à ce sujet par le gouvernement — ni par l'Exécutif, ni par le Cabinet. Je tiens à ce que ce soit clair. Je précise également que je suis tout à fait ouverte aux propositions qui ont été faites ici. Mais comme le Dr Keyserlingk l'a mentionné dans son rapport, de nombreuses recommandations méritent de faire l'objet d'analyse plus approfondie et de discussion afin de s'assurer que les parlementaires prendront la bonne décision.

[*Français*]

**Le sénateur Gauthier:** M. Keyserlingk vient de nous donner un témoignage assez critique du fonctionnement actuel. Il propose de restructurer tout son bureau. Merci pour la décision sur la formation linguistique, enfin, après six mois, on a eu une réponse! Vous avez dit que le gouvernement va transférer la formation linguistique à une nouvelle école. Comment allez-vous faire? Quel article de la loi vous permet d'avoir un décret du Cabinet pour que la formation relève de la nouvelle école?

**Mme Robillard:** Selon la loi, la responsabilité de l'école est définie dans un sens suffisamment large pour que l'on puisse, par décret, transférer la formation linguistique sans aucun problème. Il n'y a aucune nécessité d'apporter des amendements, on peut très bien le faire par décret. C'est très important pour moi, il faut le spécifier.

**Senator Gauthier:** I understand all that, but perhaps you could explain where the act actually says that?

**Ms. Robillard:** I will ask Mr. LeFrançois to respond. We will check the clause.

**Senator Gauthier:** When you talk about training, you are also talking about professional development. They are two completely different things. Training relates to today's requirements, whereas professional development has more to do with future requirements. Training will be a responsibility of the new School of Public Service, whereas professional development will be assigned to deputy ministers. Will they be required to take their language training at the new school?

**Ms. Robillard:** Under the current system, the Public Service Commission is responsible for language training, but there is nothing preventing a department from using private firms to provide language training. A department always has the option of paying for an employee's training. What is important, beyond the actual courses given, is that the new school be influenced by such values as linguistic duality, and not strictly language training, and that it have an impact on every other training and development project. It is with that in mind that I think it makes sense to turn it over to the new school. Ms. Boudrias can identify the clause for you.

**Senator Gauthier:** I am not convinced that we will end up with a training program that is consistent across the board, and based on clear and precise objectives in terms of linguistic duality. If every department has the option of selecting its own training or development programs, it is going to be a total mess.

**Ms. Robillard:** Let us be clear. As the employer, the Treasury Board retains responsibility for training policy. There will clearly be only one training policy for all public servants. Ms. Boudrias is here to identify the clause in the bill for you.

**Ms. Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service:** You will find the information you are seeking on page 172, under the heading Objects and Powers. In clause 4, the bill states that the objects of the school in subclause (e) are to formulate and provide training, orientation and development programs for public sector managers and employees, particularly for those in the public service. We have given a wide interpretation to the wording and therefore do not require amendments in order to transfer the language school.

**Senator Gauthier:** By creating two organizations that will be competing with each other, we will end up with a two-headed monster. On the one hand, staffing is within the purview of the Public Service Commission, so that all appointments are made by the commission or through delegated authority. On the other hand, where grievances, complaints or problems are involved, people can turn to the tribunal, which will be responsible for handing down a ruling. How will parliamentarians or even public servants be able to distinguish between the tribunal, staffing, or the Public Service Commission? You know, the PSC really is not that big a player. It does not have much power, other than the

**Le sénateur Gauthier:** Je comprends tout cela, mais où est-ce dans la loi, expliquez-moi?

**Mme Robillard:** Je vais demander à M. LeFrançois. On va vérifier l'article.

**Le sénateur Gauthier:** Quand vous parlez de formation, vous parlez aussi de perfectionnement. On parle de deux choses différentes. La formation représente les besoins d'aujourd'hui et le perfectionnement, ceux de demain. La formation va relever de la nouvelle école de la fonction publique et le perfectionnement va relever des sous-ministres. Est-ce qu'ils devront faire leur formation linguistique à la nouvelle école?

**Mme Robillard:** À l'heure actuelle, dans le système, la Commission de la fonction publique est responsable de la formation linguistique mais rien n'empêche un ministère d'utiliser le privé pour la formation linguistique. Il y a toujours une possibilité pour le ministère de payer des cours à un employé. Ce qui est important, au-delà des cours, c'est que la nouvelle école soit influencée par les valeurs de la dualité linguistique, pas strictement la formation des langues et qu'elle influence tous les autres projets de formation et de perfectionnement. C'est dans ce cadre que je pense que cela doit être intégré dans la nouvelle école. Mme Boudrias va vous donner l'article.

**Le sénateur Gauthier:** Je ne suis pas convaincu que l'on va avoir un programme uniforme de formation, des objectifs clairs et précis, en termes de dualité linguistique. Si chacun des ministères a le choix de choisir sa formation ou son perfectionnement, cela va être le bordel.

**Mme Robillard:** Soyons très clairs. Le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, conserve la responsabilité de la politique de la formation. Il est très clair qu'il y aura une seule politique de formation pour l'ensemble des fonctionnaires. Mme Boudrias va vous identifier l'article dans le projet de loi.

**Mme Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique:** Vous retrouvez cette information à la page 172, soumissions et attributions. À l'article 4, on dit que l'école a pour mission, au sous-alinéa e), d'élaborer et de mettre en oeuvre à l'intention des gestionnaires et des employés du secteur public, et plus particulièrement des gestionnaires et autres fonctionnaires de la fonction publique des programmes de formation, d'orientation et de perfectionnement. On a donné une signification large à ce texte et on n'a pas besoin d'amendements pour pouvoir transférer l'école des langues.

**Le sénateur Gauthier:** Lors de la création de ces deux organismes qui vont se faire compétition, cela sera une bibitte à deux têtes. D'une part, la dotation relève de la Commission de la fonction publique, toutes les nominations seront faites par la commission ou par l'autorité déléguée. D'autre part, lors d'un grief, d'une plainte ou d'une difficulté, on pourra recourir au tribunal qui sera chargé de statuer ou de décider. Comment les parlementaires ou les fonctionnaires vont-ils pouvoir distinguer entre le tribunal, la dotation et la fonction publique? La fonction publique, ce n'est pas fort. Ils n'ont pas beaucoup de pouvoir à part de nommer et de déléguer, on va leur enlever tous les appels. Pourquoi fait-on cela?



power to appoint and delegate authority, and yet you want to take away appeals from them. Why are you doing that? Why are we creating two organizations that will be accountable to Parliament and will also be making annual reports to Parliament? They may not get along.

**Ms. Robillard:** Between the current system and what I am proposing — What are the reasons for my making this proposal? Well, under the current system, you are right that the Public Service Commission has an Appeals Section. Now, when people are appointed to the Appeals Section, they work totally at arms length from the Public Service Commission as regards their appeals role per se. What we wanted to do in Bill C-25 — because we have received criticism to the effect that we basically had the same authority appointing someone and handling appeals related to the appointment. After discussions with a number of stakeholders, public servants, and unions, we realized that the fact that the same authority was responsible for determining appointments and reviewing appeals lodged by a public servant about that appointment could be problematic. That's why we created a completely independent tribunal, strictly to handle internal appointments.

In addition, Senator Gauthier, the Appeals Section of the Public Service Commission does not concern itself with the treatment received by a specific individual or public servant X. It looks at the process followed for the appointment. But when all is said and done, the individual wonders why he or she wasn't appointed to the position and is unsatisfied with the result.

Now an independent tribunal will be responsible for reviewing the file of a public servant who believes that he or she is the victim of abuse of power on the part of an immediate superior. An amendment was passed in the House of Commons which clarifies our understanding of such concepts as abuse of power and personal patronage. The tribunal will determine whether or not there has been an abuse of power, and if so, the appointment will be rescinded. This is an additional guarantee that our employees will be treated with fairness in the selection process.

**Senator Gauthier:** Both will be able to rescind an appointment — in other words, both the Public Service Commission and the tribunal, is that correct?

**Ms. Robillard:** They are two separate things. The Public Service Commission will retain responsibility for external selection. It will be able to investigate, verify or revoke. Where internal appointments are concerned, the tribunal will make the determination. However, the Public Service Commission will still be able to ascertain how the deputy head defined the specific qualifications and requirements. Also, in cases of fraud brought to its attention or cases where political influence has affected an appointment, it will be able to take action. They are two completely separate mandates. There is no duplication here.

**Senator Gauthier:** Did you hear Dr. Keyserlingk's testimony earlier?

**Ms. Robillard:** Only part of it, because I arrived towards the end.

Pourquoi créons-nous deux organismes qui vont répondre au Parlement, qui vont faire des rapports annuels au Parlement? Ils vont peut-être se chicaner.

**Mme Robillard:** Entre le système actuel et ce que je propose. Quelles sont les raisons de ma proposition? Dans le système actuel, vous avez raison de dire que la Commission de la fonction publique a une section des appels. Maintenant, quand les gens sont nommés à la section des appels, ils deviennent indépendants de la Commission de la fonction publique dans leur rôle d'appel en tant que tel. Ce que l'on a voulu faire dans le projet de loi C-25, parce que nous avons eu des critiques que dans le fond, c'était la même autorité qui nommait quelqu'un et qui en même temps se retrouvait avec la responsabilité de recevoir les appels sur la nomination. Après discussions avec plusieurs personnes, des fonctionnaires, des syndicats, on a constaté qu'il pouvait y avoir un problème quand la même autorité décide de la nomination puis révisé l'appel d'un fonctionnaire sur sa nomination. C'est ce pourquoi on a créé le tribunal, complètement indépendant, strictement pour les nominations internes.

Mieux que cela, sénateur Gauthier, la section des appels à la Commission de la fonction publique ne se préoccupe pas du traitement de l'individu ou du fonctionnaire X. Il va regarder les processus qui ont été suivis pour être nommés. En bout de ligne, la personne se demandait pourquoi elle n'avait pas été nommée à ce poste et elle se retrouvait insatisfaite.

C'est au tribunal indépendant à présent que revient d'étudier le dossier d'un fonctionnaire qui croit être victime d'un abus d'autorité de la part de son supérieur immédiat. Un amendement a été adopté à la Chambre des communes, lequel apporte des précisions quant à la compréhension de l'abus de pouvoir et du favoritisme personnel. Le tribunal pourra statuer si oui ou non il y a eu abus d'autorité, et advenant le cas, il y aura révocation de la nomination. C'est une garantie supplémentaire que nos fonctionnaires seront traités avec justesse par le système de sélection.

**Le sénateur Gauthier:** Ils seront deux à pouvoir révoquer la nomination, la Commission de la fonction publique et le tribunal?

**Mme Robillard:** Ce sont deux choses différentes. La Commission de la fonction publique va garder la responsabilité de la sélection externe. Elle pourra faire enquête, vérifier ou révoquer. S'il s'agit d'une nomination interne, c'est le tribunal qui tranchera. Par ailleurs, la Commission de la fonction publique pourra toujours vérifier comment l'administrateur a défini les qualifications et les besoins. En plus, s'il y a des cas de fraude portés à son attention ou des cas où il y aurait eu une influence politique sur la nomination, il pourra agir. Ce sont deux mandats distincts. Il n'y a pas de duplication.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez entendu le témoignage du docteur Keyserlingk tantôt?

**Mme Robillard:** En partie, parce que je suis arrivée vers la fin.

**Senator Gauthier:** We discussed how his organization is funded, and the fact that when one is receiving one's funding from the Treasury Board, one feels obliged to pay close attention to what the Treasury Board wants. So, there is a conflict there. As regards officers of Parliament — at least the five best known officers, including the Solicitor General and the Commissioner of Official Languages, how exactly will these organizations be funded? Supposing Dr. Keyserlingk is right; he wants his office to be completely at arms length from the Treasury Board and to be funded by Parliament, but in a different manner. Have you considered that option?

**Ms. Robillard:** Yes, Senator Gauthier, but I think it is important to make very clear distinctions with respect to the status of these individuals. You are right when you say that five separate individuals report to Parliament; they are considered to be officers of Parliament; the Solicitor General, the Chief Electoral Officer, and the commissioners we are all aware of. All of these individuals are required to submit a budget request that is reviewed and subject to a decision by Treasury Board, as with every other department. Together they are developing a template — I met with them recently — with a view to proposing a new decision-making process for their budget allocations.

I am waiting to receive their suggestions, which I will review with them. At the same time, the Public Service Integrity Officer is not an officer of Parliament. If legislation is passed one day and he becomes an officer of Parliament, he will be treated in the same way as others, if we opt for a new decision-making process.

**Senator Gauthier:** As Senator Kinsella has suggested, you should involve parliamentarians in your process. Keep us informed of where you are going with this whole issue, both with respect to whistleblowers and the matter I have just raised with you.

**Ms. Robillard:** As regards officers of Parliament, they have formed a group and will be tabling a proposal. I have been assured that this proposal will be brought to the attention of parliamentarians.

[English]

**The Chairman:** Ms. Robillard, I have a question on a related point. With regard to the monitoring and supervisory functions of the PSC, what undertakings are you prepared to give to the committee today to assure us that the government will provide the PSC with the resources required to do those jobs? We heard some fairly alarming testimony from various sources about the inability to do that job now, let alone under the new circumstances that would be created by this bill. That inability included a precipitous decline in the number of auditors at the commission over a period of years. Are you concerned about the commission having the required resources to do the job properly?

**Le sénateur Gauthier:** Nous avons discuté du financement de son organisme. Comment se sent-on obligé, étant financé par le Conseil du Trésor, d'écouter attentivement ce que veut le Conseil du Trésor? Il y a un peu de conflit. Parmi les hauts fonctionnaires du Parlement, les cinq plus connus, le Solliciteur général, la Commissaire aux langues officielles, et cetera, comment fera-t-on pour financer ces organisations? Admettons que le docteur Keyserlingk ait raison; il veut une boîte indépendante du Conseil du Trésor, financée par le Parlement mais d'une façon différente. Y avez-vous réfléchi?

**Mme Robillard:** Oui, sénateur Gauthier, mais il faut faire une distinction très claire dans le statut de toutes ces personnes. Vous avez raison de dire que cinq personnes se rapportent au Parlement. Elles sont considérées comme des agents du Parlement: le solliciteur général, le directeur général des élections, les commissaires qu'on connaît. Ces personnes doivent soumettre, comme pour tout autre ministère, leur demande de budget à l'analyse et à la décision du Conseil du Trésor. Elles travaillent ensemble sur un modèle — je les ai rencontrées dernièrement — pour soumettre un nouveau processus décisionnel dans les budgets qui leur sont accordés.

J'attends leurs propositions. Je vais les étudier avec elles. Maintenant, le Bureau de l'intégrité dans la fonction publique n'est pas un agent du Parlement. Dans l'éventualité qu'un jour on aura une législation et qu'on le nommera agent du Parlement, il sera traité de la même façon que les autres si on décide de nouveau processus décisionnels.

**Le sénateur Gauthier:** Comme le sénateur Kinsella vous l'a suggéré, impliquez donc les parlementaires dans votre processus. Informez-nous donc où on va avec cette question, pour les délateurs et pour la question que je viens de soulever avec vous.

**Mme Robillard:** Pour la question des agents du Parlement, ils se sont regroupés. Ils déposeront une proposition. Je suis assurée que cette proposition sera portée à la connaissance des parlementaires.

[Traduction]

**Le président:** Madame Robillard, j'ai une question à vous poser qui est dans le même ordre d'idée. En ce qui concerne les fonctions de suivi et de surveillance de la CFP, quel engagement êtes-vous prête à prendre aujourd'hui devant le comité pour nous assurer que le gouvernement fournira à la CFP les ressources dont elle a besoin pour effectuer ce travail? Nous avons reçu des témoignages assez inquiétants et venant de plusieurs sources concernant son incapacité d'exercer les fonctions qui lui sont actuellement confiées, sans parler de la nouvelle situation que créerait ce projet de loi. Cette incapacité s'est manifestée entre autres par la chute du nombre de vérificateurs à la Commission au fil des ans. Êtes-vous préoccupée par la possibilité que la Commission n'ait pas les ressources nécessaires pour bien s'acquitter de ses responsabilités?

**Ms. Robillard:** I am always concerned that the agents of Parliament, the commissioners and others, receive adequate resources to deliver on their mandate. Currently, the Public Service Commission has a budget of \$130 million and 1,400 employees. With changes to the mandate of the commission, we would have to evaluate the needs of the commission. What should we change?

First, some of their responsibilities would transfer to the employer. The appeal division would not be in place. We would create a new tribunal. Differences between the current commission and the new commission would be created if the bill were passed. We would look closely at the resources required for the commission to fulfil its mandate. As senators are aware, the Public Service Commission of Canada would remain, under Bill C-25, a hybrid organization bearing two responsibilities, the audit and the executive, because they are responsible for nomination.

That is why you cannot consider the commission an agent of Parliament in the same way as the Auditor General or other offices of Parliament are considered. The commission is a hybrid organization.

**The Chairman:** On that point, the House of Commons has amended this bill such that henceforth the president of that commission would be appointed by parliamentary resolution, in effect.

Ms. Robillard, there is increased delegation in this bill, and the assurances that you and the government are giving to Parliament and to the people of Canada are to the effect that the safeguard for the merit principle — for protecting against abuse, et cetera — reside to a great extent with the Public Service Commission and its audit and supervisory function. The commission is pleading, and certainly a number of witnesses have pleaded before this committee, that it does not have the resources to do that job properly. I want the committee to be satisfied that the government understands that there needs to be the resources for the commission to carry out these important new responsibilities that would be given to the commission,

**Ms. Robillard:** It is clear, Mr. Chairman, that under Bill C-25 we would reinforce the role of the commission in the protection of merit, which would be the audit role. That is clear to me. It is also clear that I have asked the government to provide new funding to implement the proposed legislation. This is a big change in the system, not only for the Public Service Commission, but also for all relevant stakeholders. I can assure you that this would be a part of the legislation when this bill is passed, if we want to meet with success. The Public Service Commission will come before you to table its annual report to Parliament. If it is to prove that it

**Mme Robillard:** La nécessité pour les mandataires du Parlement, les commissaires et les autres de recevoir des ressources suffisantes pour bien remplir leur mandat est toujours une préoccupation pour moi. À l'heure actuelle, la Commission de la fonction publique a un budget de 130 millions de dollars et un effectif de 1 400 employés. Si le mandat de la Commission devait être modifié, il nous faudrait réévaluer ses besoins. Que faudrait-il changer au juste?

D'abord, certaines de ses responsabilités seraient confiées à l'employeur. La Division des appels n'existerait plus. Nous mettrions sur pied un nouveau tribunal. Donc, il y aurait certaines différences entre l'actuelle Commission et la nouvelle si le projet de loi était adopté. Nous examinerions de près les ressources que requiert la Commission pour remplir son mandat. Comme les sénateurs le savent déjà, aux termes du projet de loi C-25, la Commission de la fonction publique du Canada resterait un organisme hybride ayant essentiellement deux responsabilités, celles touchant la vérification et l'Exécutif, puisque la Commission est responsable des nominations.

Voilà pourquoi on ne peut pas la considérer comme un mandataire du Parlement de la même façon que la vérificatrice générale ou d'autres hauts fonctionnaires. La Commission est un organisme hybride.

**Le président:** À cet égard, la Chambre des communes a modifié ce projet de loi afin que le président de la Commission soit désormais nommé par voie de résolution parlementaire.

Madame Robillard, la délégation des pouvoirs est élargie aux termes de ce projet de loi, et les assurances que vous et le gouvernement avez données au Parlement et à la population du Canada en ce qui concerne la protection du principe du mérite — c'est-à-dire la protection contre les abus potentiels, et cetera — reposent dans une très large mesure sur le fait que la Commission de la fonction publique a entre autres des responsabilités en matière de vérification et de surveillance. Or la Commission fait valoir — et plusieurs autres témoins ont abondé dans le même sens devant le comité — qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour bien s'acquitter de cette responsabilité. Il faut que le comité soit convaincu que le gouvernement comprend bien que la Commission devra disposer de ressources adéquates pour s'acquitter des importantes responsabilités qu'on voudrait lui confier.

**Mme Robillard:** Il ne fait aucun doute, monsieur le président, qu'aux termes du projet de loi C-25, le rôle de la Commission serait renforcé pour ce qui est de la protection du mérite, qui correspond à son rôle de vérification. Voilà qui est clair pour moi. Il est également clair que j'ai demandé au gouvernement de prévoir de nouveaux crédits pour la mise en oeuvre du projet de loi en question. Il s'agit là d'un changement important pour l'ensemble du système — pas seulement pour la Commission de la fonction publique, mais pour tous les intervenants clés. Je peux vous garantir que cela ferait partie de cette mesure législative si le

operates efficiently and effectively, then it is my responsibility to ensure that it has the requisite resources to fulfil its mandate.

[*Translation*]

**Senator Comeau:** I would like to come back to the matter raised by Senator Gauthier regarding the transfer of language training in Canada.

Have you considered the possibility of using existing schools in the various regions of Canada to provide language training or development? Some excellent schools already exist. Rather than transferring that mandate to the new school, why not use schools that are already up and running in Canada?

**Ms. Robillard:** At the present time, responsibility for language training rests with the Public Service Commission, and as the employer, we are responsible for developing a language training policy that everyone will be required to follow.

At the same time, we have not in any way ruled out the possibility, as part of the current system, of using community language schools in certain areas of the country to attain those same objectives. In the Official Languages Action Plan, funds have been set aside to assess language training governance, to be certain that we are making the best possible use of the funds allocated, in order to achieve concrete results.

This matter will be reviewed in the coming months in relation to the governance structure, but the new School of Public Service will be taking that on.

**Senator Comeau:** When you give a mandate to an agency or a school, that agency has a tendency to want to retain its mandate, rather than sharing responsibilities and services with other schools. I see that on page 172 of your bill, it says that the school will be responsible for developing and implementing this project.

Previously this responsibility rested with the Public Service Commission. Development was carried out by the commission; now it will be carried out by the school.

You are transferring another service from the commission to the school, meaning that the commission's role will again be diminished.

In addition to that, once this falls within the school's mandate, will the school want to transfer its responsibilities, or at least the responsibility for training, to other agencies?

I see nothing wrong with our public service making contact with other Canadians, and I think it might a good idea for public servants to have an opportunity to take training in places where other Canadians are receiving language training and development.

projet de loi devait être adopté, puisque c'est nécessaire pour assurer le succès de cette initiative. Les responsables de la Commission de la fonction publique comparaitront devant vous lors du dépôt du rapport annuel de la CFP devant le Parlement. Si je souhaite que cette dernière puisse démontrer qu'elle est en mesure de mener ses activités de manière efficace et efficiente, il m'incombe de m'assurer qu'elle dispose des ressources nécessaires pour bien remplir son mandat.

[*Français*]

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais revenir à la question du sénateur Gauthier sur le transfert de formation linguistique au Canada.

Avez-vous considéré la possibilité d'utiliser des écoles déjà existantes dans différentes régions du Canada, pour la formation ou le perfectionnement linguistique? Il y a d'excellentes écoles. Au lieu de transférer ce mandat à la nouvelle école, pourquoi ne pas utiliser les écoles déjà existantes au Canada?

**Mme Robillard:** À l'heure actuelle, dans notre système, la formation linguistique est sous la responsabilité de la Commission de la fonction publique, et nous, comme employeur, nous avons la responsabilité d'adopter la politique de la formation linguistique que tout le monde doit suivre.

Il n'est nullement exclu, dans le système actuel, que dans un coin de pays on décide d'utiliser l'école des langues du milieu pour atteindre les mêmes objectifs. Dans le plan d'action sur les langues officielles, des fonds sont mis de côté pour évaluer la gouvernance de la formation linguistique, pour être certain qu'on utilise au maximum les fonds donnés afin d'avoir des effets concrets.

Cette question sera étudiée dans les mois qui viennent avec la structure de la gouvernance, mais cela sera fait par la nouvelle école de la fonction publique.

**Le sénateur Comeau:** Lorsque vous donnez un mandat à une agence ou à une école, cette agence a tendance à vouloir garder le mandat qui lui est donné plutôt que de répartir ses responsabilités et le service à d'autres écoles. Je vois, à la page 172 de votre projet de loi, qu'on donnera à l'école la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre le projet.

Cette responsabilité était auparavant sous le mandat de la Commission de la fonction publique. L'élaboration était faite par la Commission; maintenant, elle sera faite par l'école.

Vous êtes en train de transférer un autre service de la Commission à cette école, donc une autre diminution du rôle de la Commission.

En plus de cela, après qu'elle sera sous le mandat de l'école, est-ce que l'école voudra transférer ses responsabilités ou, du moins, la responsabilité de la formation à d'autres agences?

Je ne vois rien de mal à ce que notre fonction publique entre en contact avec les Canadiens en général, et peut-être qu'il serait bon que nos fonctionnaires puissent aller à l'école là où les autres Canadiens font leur formation linguistique et leur perfectionnement linguistique.

That kind of thing would be practically impossible with the change that is being proposed here.

**Ms. Robillard:** I certainly would not want you to have that impression, Senator Comeau. I will be asking my secretary to elaborate on that further.

I suppose one could see this as resulting in a diminished role for the Public Service Commission. But it is important to remember the intent of the bill that is before you now. Over the years, a great many operational responsibilities have been delegated to the commission. Language training is the employer's responsibility. Yet it was delegated to the Public Service Commission, along with a lot of other responsibilities, rather than to the Treasury Board Secretariat. As a result, we now have a Public Service Commission that wears several hats. With Bill C-25, we are attempting to ensure that it retains authority for appointments and truly concentrates on exercising its responsibility to uphold the merit principle; therefore we are proposing an enhanced role for the Commission with respect to audit and supervision. However, all the other operational responsibilities are being transferred to other institutions.

The whole point of the Official Languages Action Plan is to examine governance of language training. That will be carried out with the Treasury Board as well. We will be looking at this to ensure we have the most effective possible system in place. And it will certainly be possible to do that in cooperation with the school.

**Mr. Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada:** Under the current official languages training system, this operation is carried out jointly by both the government school and private schools all across Canada. That will continue to be the case for reasons of capacity and system efficiency. We simply do not have enough language teachers and have no choice but to use private resources.

**Senator Comeau:** I agree that that will continue. However, when you give a new school a mandate — and here I am speaking from experience — the fact is it may want to engage in a little empire building.

And that leads me directly to my second question: have cost estimates been prepared for this new School, which has been given new responsibilities and a new mandate? Will there be operational costs? Do we have estimates?

**Ms. Robillard:** We are merging existing organizations with their budget. I want to reassure you with respect to your concern that they will not be using other institutions. Now we will be merging the Canadian Centre for Management Development and Training and Development Canada, plus language training.

The Canadian Centre for Management Development is a centre that currently works in partnership with educational institutions across Canada, and particularly with colleges and universities. They do not give all the courses. So, that is the direction we are already moving in, and they will not have the capacity to provide all the training.

Ces considérations seront presque impossibles avec le changement proposé.

**Mme Robillard:** Je ne veux pas que vous croyiez cela, sénateur Comeau. Je vais demander à mon secrétaire d'élaborer sur le sujet.

Vous pouvez voir cela comme une diminution du rôle de la Commission de la fonction publique. Mais rappelez-vous l'intention du projet de législation devant vous. Au fil des ans, on a délégué à la Commission beaucoup de responsabilités opérationnelles. La formation linguistique, c'est la responsabilité de l'employeur. On l'a déléguée à la Commission de la fonction publique ainsi que beaucoup d'autres responsabilités plutôt qu'au secrétariat du Conseil du Trésor. De sorte qu'aujourd'hui, on a une Commission de la fonction publique qui a plusieurs chapeaux. On veut, par le projet de loi C-25, qu'elle détienne l'autorité de nomination et qu'elle concentre vraiment la responsabilité sur la protection du mérite, donc nous voulons augmenter son rôle en matière de vérification et de surveillance. Toutes les autres responsabilités opérationnelles, on les transfère vers les autres institutions.

Le point du plan d'action des langues officielles est d'étudier la gouvernance de la formation linguistique. Cela se fera avec le Conseil du Trésor également. On va regarder cela afin d'avoir le système le plus efficace possible. C'est tout à fait possible de le faire en coordination avec l'école.

**M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada:** Aujourd'hui, dans le système actuel de l'apprentissage des langues officielles, cette opération est partagée entre l'école du gouvernement et les écoles privées partout au Canada. Cette opération continuera étant donné la question de la capacité, de l'efficacité du système. Nous n'avons pas assez de professeurs de langues et il faut toujours utiliser les ressources privées.

**Le sénateur Comeau:** Je suis d'accord que cela continuera. Toutefois, lorsqu'on donne un mandat à une nouvelle école et je parle par expérience, elle peut avoir envie de faire un peu d'«empire building».

Ce qui m'amène à ma deuxième question: y a-t-il eu des estimations des coûts de cette nouvelle école à qui on a donné une nouvelle fonction, un nouveau mandat? Y a-t-il des coûts pour son fonctionnement? Y a-t-il des estimations?

**Mme Robillard:** On fusionne des organisations existantes avec leur budget. Je veux vous rassurer sur la crainte que vous avez qu'ils n'utilisent pas d'autres institutions. Présentement, nous allons fusionner le Centre canadien de gestion et Formation perfectionnement Canada plus la formation linguistique.

Le Centre canadien de gestion, à l'heure actuelle, est un centre qui travaille en partenariat avec les institutions scolaires de ce pays, de façon particulière avec les collèges et les universités. Ils ne donnent pas la formation dans tous les cours. C'est déjà l'orientation de base et ils n'auront pas les capacités de donner tous les cours.

The Canadian Centre for Management Development already has a budget, as does Training and Development Canada. These two organizations will merge. The funding and the language training will come together.

With that budget and the accompanying human resources, they will be in a position to meet their commitments.

**Senator Comeau:** So, there is no budget at this point?

**Ms. Robillard:** No, not at this time.

**Senator Comeau:** The committee will want to draw attention to that fact, given that training is now a statutory responsibility. They have a legislative mandate to provide training.

**Ms. Robillard:** That is the case now. We already have the Canadian Centre for Management Development Act. So, there is a legislative basis.

**Senator Comeau:** With respect to the review of ethical values that you mentioned this morning, did you ask your task force to consider the situation of agencies such as the Canada Customs and Revenue Agency to take a look at agencies that are now a little further removed from government?

**Ms. Robillard:** Yes, that is part of their study. One of the recommendations made by the Public Service Integrity Officer is to broaden that mandate to the public sector as a whole. So, the answer to your question is yes, that will be part of the task force's mandate.

[English]

**Senator Finnerty:** It seems that the legislation before us makes it difficult for civil servants to seek public office, including municipal office, where politics are not partisan. Is there any evidence that there is a problem with public servants' participation in political activity? Has any public servant recently been disciplined for that? Is the Supreme Court guidance regarding political activity unclear?

**Mr. Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service:** The provisions related to political activities in the Public Service Employment Act dealt with in Bill C-25 were, indeed, a codification of the law as stated by the Supreme Court of Canada in 1991. It now sets out the principles that the court set out in that decision, and in the future the Public Service Commission could set out regulations in keeping with those principles to make the rules applicable to political activities for public servants clearer and more concrete.

**Senator Oliver:** Mary Gusella, the Chairman of the Human Rights Commission, had a letter prepared by a lawyer, Mr. Ed Ratushny. The letter is dated May 7, 2003. It was widely

Le Centre canadien de gestion a déjà un budget, Formation perfectionnement Canada aussi. On les fusionnera. On apportera donc les fonds et la formation linguistique.

Avec ce budget et les ressources humaines qui l'accompagnent, ils pourront faire face à leurs obligations.

**Le sénateur Comeau:** Il n'y a pas de budget, à ce moment-ci?

**Mme Robillard:** Pas à ce moment-ci.

**Le sénateur Comeau:** Le comité voudra attirer l'attention sur ce fait étant donné que la formation se fait par législation maintenant. Ils ont un mandat législatif de se former.

**Mme Robillard:** Cela existe déjà. Il y a déjà une loi sur le Centre canadien de gestion. Il y a un fondement législatif.

**Le sénateur Comeau:** Au sujet de la question de l'étude sur les valeurs éthiques dont vous avez fait mention ce matin, avez-vous demandé à votre groupe de travail d'examiner la question des agences telles que l'Agence des douanes et du revenu Canada et Parcs Canada et autres services? Avez-vous demandé à ce groupe de travail d'examiner les agences qui sont maintenant un peu plus éloignées du gouvernement?

**Mme Robillard:** Oui, cela fait partie de leur réflexion. C'est une recommandation spécifique du rapport de l'agent d'intégrité de la fonction publique d'élargir le mandat à l'ensemble du secteur public. Oui, cela fera partie du groupe de travail.

[Traduction]

**Le sénateur Finnerty:** On dirait que le projet de loi dont nous sommes saisis rend la tâche plus difficile pour les fonctionnaires qui souhaitent assumer une charge publique, y compris au niveau municipal, où la vie politique n'est pas entachée de sectarisme. Y a-t-il des raisons de croire que la participation des fonctionnaires à la vie politique pose problème? Un fonctionnaire aurait-il récemment été discipliné pour cette raison? L'opinion de la Cour suprême à l'égard de l'activité politique n'est-elle pas claire?

**M. Michel LeFrançois, avocat général, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique:** Les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique relatives à l'activité politique qu'on retrouve dans le projet de loi C-25 consistent en réalité en une codification du droit actuel, tel qu'il a été interprété par la Cour suprême du Canada en 1991. Ainsi on y retrouve les principes énoncés par la Cour dans son jugement, et à l'avenir la Commission de la fonction publique pourrait élaborer des règlements qui sont conformes à ces principes en vue de préciser et de concrétiser davantage les règles qui s'appliquent aux activités politiques des fonctionnaires.

**Le sénateur Oliver:** Mary Gusella, présidente de la Commission des droits de la personne, a fait préparer une lettre par un avocat, soit M. Ed Ratushny. Cette lettre est en date du 7 mai 2003. Elle a

circulated and I understand it is well known in Treasury Board. I will not repeat the details of his opinion. However, he suggests that:

Bill C-25 neglects the fundamental nature of the *Canadian Human Rights Act* and the corresponding roles for the Commission and the Tribunal. It transfers human rights adjudication in relation to an important constituency to an arbitration process which is limited in its capacity to fulfil that role.

He goes on to say that there could be major problems because of this apparent drafting oversight. He recommends an amendment to section 210. My first question is: Do you agree with that proposed amendment as something that can clarify a major problem in the future for both the Human Rights Commission and the tribunal?

My second question relates to the fact that much of this framework legislation deals with non-partisanship. One of the things that you recommend is the removal of the three full-time commissioners and appointing a number of part-timers. A number of witnesses who have appeared before us have suggested that this would be a major mistake and that there should be three commissioners and that they should be full time. It would avoid potential partisanship in the appointment of people who control the Public Service Commission.

My third question relates to visible minorities. I was disappointed that you did not, at any time in your address today, deal with any of the issues in relation to visible minorities. It is my opinion that fundamental to issues of staffing and merit is the issue of visible minorities in the Public Service of Canada today.

The public service should reflect the mosaic of Canada. It does not, particularly in the "ex" categories. It does not because of barriers and racism.

It seems to me that modernizing legislation, such as Bill C-25, should deal with it directly, not just in the preamble as it does here, but in a substantive way. Visible minorities are still being denied access to the "ex" categories.

I am familiar with the report of Frank Claydon prepared for the clerk that outlines the many barriers. I am disappointed that nothing is being done in this proposed legislation to promote visible minorities and break down these systemic barriers. It is a major disappointment to me.

été largement diffusée et je crois savoir qu'elle est bien connue du Conseil du Trésor. Je n'ai pas l'intention de répéter les différents éléments de l'opinion que l'avocat a émise à cet égard. Mais il dit ceci:

Le projet de loi C-25 ne tient pas compte de la nature fondamentale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et des rôles correspondants qui reviennent à la Commission et au Tribunal. Il a pour effet de confier le règlement des questions touchant les droits de la personne d'un groupe important à une procédure d'arbitrage dont la capacité de jouer ce rôle est limitée.

Il continue en disant que cette lacune apparente en ce qui concerne le texte du projet de loi pourrait susciter de graves problèmes. Il recommande qu'on apporte un amendement à l'article 210. Ma première question est donc celle-ci: êtes-vous d'accord avec l'amendement qui a été proposé et pensez-vous, comme lui, qu'il permettra de tirer au clair une situation qui pourrait autrement causer de graves problèmes à l'avenir à la fois à la Commission des droits de la personne et au tribunal?

Ma deuxième question concerne le fait qu'une bonne partie de ce projet de loi cadre concerne le fait qu'une bonne partie de cette loi cadre traite de la question de l'objectivité et de l'absence de favoritisme. Vous recommandez entre autres l'élimination des trois postes de commissaires à plein temps et la nomination de commissaires à temps partiel. Bon nombre de témoins qui ont comparu devant le comité ont déclaré qu'à leur avis, ce serait une grave erreur, qu'il faut trois commissaires et que ces derniers doivent travailler à plein temps. Il s'agirait d'éviter la possibilité de favoritisme pour les nominations des personnes qui contrôlent la Commission de la fonction publique.

Ma troisième question porte sur les minorités visibles. J'étais déçu de constater que vous n'avez aucunement parlé, dans vos remarques liminaires, des questions touchant les minorités visibles. À mon avis, la situation des minorités visibles dans la fonction publique du Canada de nos jours est une question fondamentale dans le contexte de la dotation et de l'application du principe du mérite.

La fonction publique devrait traduire la diversité de notre mosaïque canadienne. Or ce n'est pas le cas, notamment dans la catégorie de la direction. Est-ce en raison de barrières et de racisme?

Il me semble que dans le contexte d'une modernisation de la loi prenant la forme du projet de loi C-25, nous devrions nous attaquer directement à ce problème, pas seulement au préambule comme vous l'avez fait, mais de façon concrète. Le fait est qu'on continue à refuser aux minorités visibles l'accès à la catégorie de la direction.

J'ai pris connaissance du rapport préparé pour le greffier par Frank Claydon qui indique en quoi consistent les nombreuses barrières qui existent. Je suis déçu de voir que rien n'est proposé dans ce projet de loi pour favoriser la promotion des minorités visibles et éliminer ces obstacles structurels. C'est une grande déception en ce qui me concerne.

**Ms. Robillard:** Those are three very important questions, Mr. Chairman. First, do I agree with the proposal of amendments by Professor Ratushny? The answer is no. Why? I have with me today the expert from the justice department, Bill Petney. I will ask him to discuss that further.

**Mr. William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector, Department of Justice:** Professor Ratushny, who is a well-recognized expert in the field, has underlined a problem that he perceives in the legislation. I will begin by signalling the importance, which I think Professor Ratushny in his opinion and testimony, has underscored, of consolidating the ability of a single grievance to deal with all of the relevant matters. He is saying that, unlike the current situation, it would be better for adjudicators to be able to deal with, as part of a whole host of potential complaints, the human rights aspect. One of the policy objectives of this legislation is to prevent repeated complaints from having to wander around Ottawa trying to find the right home for the resolution of the grievance.

He is underlining in his testimony is that he believes that there is a problem and that, in exceptional cases, the commission should be able to remove a case unilaterally from the adjudication process and transfer it to the human rights process where certain criteria that he has laid out are met.

We think this is the wrong approach for three reasons. First, Professor Ratushny indicates that he thinks the commission will never appear before the adjudicators because doing so would give rise to an apprehension of bias. While we accept that, depending on how the commission acted when it appeared, it could put itself in a position of bias if it vociferously argued in favour of the grievor or employer, it would find it difficult later on to address the complaint. We absolutely agree. However, it is also true that the commission now regularly intervenes in cases up to and including cases at the Supreme Court of Canada to present its views on the law.

If, in the context of adjudication it is important for the adjudicator to understand what sexual harassment means in the eyes of the Human Rights Commission or what the duty to accommodate a person with a disability means in the eyes of the Human Rights Commission, this statute provides the opportunity for the commission to go to the adjudicator and explain that, and say nothing about the merits of the case. There is a series of Supreme Court cases where the commission has already done that and provided the benefit of its expertise to the Supreme Court.

**Mme Robillard:** Vous m'avez posé trois questions très importantes, monsieur le président. D'abord, suis-je d'accord avec les amendements proposés par le professeur Ratushny? La réponse est non. Pourquoi? Eh bien, je suis accompagnée de l'expert en la matière du ministère de la Justice, Bill Petney. Je vais lui demander de vous répondre.

**M. William Pentney, avocat général principal, Section des politiques en matière de droit public, Secteur des politiques, ministère de la Justice:** Le professeur Ratushny, qui est un expert très réputé en la matière, a soulevé ce qu'il perçoit comme étant un problème dans ce projet de loi. Je voudrais commencer par insister, comme l'a fait à mon avis le professeur Ratushny dans son avis juridique et ses témoignages, sur la nécessité de prévoir qu'un même grief puisse porter sur toutes les questions pertinentes. Selon lui, contrairement à la situation actuelle, il serait préférable que les arbitres puissent se pencher sur la question des droits de la personne dans le cadre de leur examen de toute une série de plaintes potentielles. L'un des objectifs stratégiques de ce projet de loi consiste à éviter une situation où des plaintes seraient constamment ballottées entre différents bureaux ou organismes à Ottawa en attendant de déterminer qui devrait avoir la responsabilité de régler le grief.

Dans ses témoignages, il insiste sur le fait qu'il y a un problème à son avis et que par conséquent, la Commission devrait avoir le droit, dans des cas exceptionnels, de décider unilatéralement de retirer un dossier du processus d'arbitrage et de le confier plutôt à un organe d'arbitrage des droits de la personne à condition que les critères qu'il énonce soient respectés.

En ce qui nous concerne, cette approche ne convient pas, et ce pour trois raisons. D'abord, le professeur Ratushny déclare qu'à son avis, les responsables de la Commission ne comparaitraient jamais devant les arbitres, pour éviter de donner lieu à des craintes de partialité. Bien que nous acceptions cette hypothèse, selon le comportement des responsables de la Commission, ces derniers pourraient effectivement donner une impression de partialité s'ils défendaient avec véhémence soit le plaignant, soit l'employeur; auquel cas, il lui serait difficile par la suite de régler la plainte. Donc, nous sommes tout à fait d'accord à cet égard. Toutefois, il est également vrai que la Commission intervient régulièrement dans des actions, y compris devant la Cour suprême du Canada, en vue de présenter ses opinions sur la loi.

S'il devient important, dans le contexte d'un arbitrage, que l'arbitre comprenne en quoi consiste le harcèlement sexuel pour la Commission des droits de la personne ou ce qui signifie pour elle l'obligation d'adaptation vis-à-vis d'une personne ayant une incapacité, aux termes de ce projet de loi, la Commission aurait la possibilité de s'adresser à l'arbitre pour expliquer de telles choses, sans parler du bien-fondé de la plainte. Il se trouve que la Commission l'a déjà fait dans toute une série d'affaires qui sont passées devant la Cour suprême, permettant ainsi à cette dernière de bénéficier de son expertise en la matière.



The second element is that Professor Ratushny argues that the adjudicators will lack the necessary expertise. It should be noted that most other labour codes, including the Canada Labour Code, already provide to adjudicators the opportunity to deal with human rights matters.

A great amount of very important human rights jurisprudence comes not from human rights commissions, boards of inquiry or tribunals, it comes from adjudicators. I would suggest that probably the most important decision in the last several years in human rights was the *Meiorin* case, which defined the duty on employers to accommodate employees and the opportunities for providing complaints and defences. *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission v. British Columbia Government and Service Employees' Union (BCGEU)* or *Meiorin* as it is called, is celebrated as a leading human rights decision. It is the most important decision in the last several years from the Supreme Court. It originated from an arbitration, not from the B.C. Human Rights Commission. There is a whole series of existing cases where adjudicators have demonstrated their expertise.

If adjudicators or the tribunal needs more expertise, it could arrange training. It could draw on the resources of the commission and other experts for training. We do not believe that it should necessarily be the conclusion that these adjudicators will lack the expertise.

I would add that in these kinds of cases you have two choices. One is to educate the human rights experts in the tribunal on the intricacies of staffing — and they will have to learn Bill C-25 — or take those who know Bill C-25 and give them the context they need to better appreciate and understand the issue before them.

Last, and I think probably most important, this legislation is founded on the idea that the employee should be able to seek quick and easy redress for grievances and complaints. Under Professor Ratushny's proposal, we would see a situation arise, perhaps, where the union, supporting the grievor, would have prepared all of the evidence it believed necessary to file a complaint pursuant to adjudication. The employer would have prepared all of its evidence and have its lawyers lined up and be ready to go. The commission would appear, under Professor Ratushny's approach, contrary to the wishes of the grievor, contrary to the wishes of the union and, presumably, contrary to the wishes of the employer since the employer is prepared and ready to go, would unilaterally take that complaint over to its own process.

Le deuxième argument que fait valoir le professeur Ratushny concerne la possibilité que les arbitres n'aient pas l'expertise requise. Il convient de noter, cependant, que la plupart des autres codes du travail, y compris le Code du travail du Canada, habilite les arbitres à traiter les questions liées aux droits de la personne.

Une bonne partie de la jurisprudence la plus importante relative aux droits de la personne émane non pas des commissions, comités d'enquête ou tribunaux des droits de la personne, mais plutôt des arbitres. À mon sens, l'une des plus importantes décisions touchant les droits de la personne ces dernières années étaient celle rendue dans l'affaire *Meiorin*, où l'on définissait la nature précise de l'obligation des employeurs de répondre aux besoins de leurs employés, les conditions dans lesquelles des plaintes pourraient être déposées et les moyens de défense pouvant être invoqués. L'affaire *Colombie-Britannique (Commission des relations de travail dans la fonction publique c. le gouvernement de la Colombie-Britannique et le Syndicat des employés de la fonction publique (BCGEU)* ou l'affaire *Meiorin* comme on l'appelle, est considérée comme l'une des plus importantes décisions judiciaires en matière de droits de la personne. Il s'agit aussi de la plus importante décision rendue par la Cour suprême depuis plusieurs années. Il s'agissait au départ d'un dossier d'arbitrage; donc, ce dernier n'a pas émané de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique. D'ailleurs il y a toute une série de causes où les arbitres ont démontré l'étendue de leur expertise à cet égard.

Si le tribunal ou les arbitres ont besoin d'accroître leur expertise, ils pourraient toujours prévoir de la formation. Il s'agirait de recourir aux ressources de la Commission et à d'autres experts pour obtenir cette formation. Nous ne sommes donc pas d'avis qu'il faille nécessairement en conclure que les arbitres n'auront pas l'expertise voulue.

J'ajouterais que dans des cas de ce genre, on a deux choix: soit donner de la formation aux spécialistes des droits de la personne du tribunal sur tous les aspects de la dotation — et ils devront se familiariser avec le projet de loi C-25 — soit prendre ceux et celles qui connaissent déjà le projet de loi C-25 et leur expliquer le contexte afin qu'ils puissent plus facilement approfondir et comprendre les questions qu'ils ont à examiner.

Enfin — et pour moi c'est sans doute l'aspect le plus important — ce projet de loi repose sur l'idée selon laquelle l'employé devrait pouvoir se prévaloir d'une procédure de recours rapide et facile pour le traitement de plaintes et de griefs. Selon la proposition du professeur Ratushny, il pourrait arriver que le syndicat, en vue de défendre le plaignant, ait déjà préparé toutes les preuves qu'il jugeait nécessaire pour déposer une plainte par suite d'un arbitrage. L'employeur, lui aussi, aurait déjà préparé toute sa preuve et pris ses dispositions pour que ses avocats soient prêts à faire leur argumentation. C'est là que, selon ce que propose le professeur Ratushny, la Commission pourrait intervenir, contrairement à la volonté du plaignant, contrairement aussi à la volonté du syndicat et contrairement, on peut supposer, à la volonté de l'employeur, puisque l'employeur serait déjà prêt à faire sa plaidoirie, et décider unilatéralement de prendre en charge l'instruction de la plainte conformément à ses propres procédures.

The commission in its own process would then have a statutory responsibility to investigate the complaint. To try to make a decision as to whether a further inquiry was warranted, it would then have to refer the case to a tribunal, which would then begin the hearing that the parties were ready to start potentially several months before.

We believe that it is important to allow grievors to be able to have a final resolution to the extent possible of their complaints. If the commission finds a significant human rights matter is being brought forward to an adjudication, it has three choices. First, it can appear before the adjudicator and explain to the adjudicator how it believes the law — not speaking to the merits of the case — ought to be interpreted. Second, it can initiate its own complaint under the Human Rights Act and begin a process of investigation potentially leading to a hearing under the Human Rights Act. Third, it can file a special report with Parliament or include the results of its inquiry in its regular annual report to Parliament.

This legislation gives rights to grievors, and it adds a new opportunity for adjudicators to deal with human rights complaints. It adds the opportunity for the commission to be advised of that, but it does not in any way diminish the existing statutory authority of the commission to initiate its complaints, to participate in the adjudication hearing or to file a report on the matter to Parliament through its existing annual report.

The second question was about the three commissioners. First, I would like to emphasize that the current legislation does not specify whether the president or other two commissioners are full-time or part-time. Under Bill C-25 we would evaluate the workload of the commission in the future.

As you know, we would transfer some responsibility to the employer, such as promotion, deployment, probation and qualification standards. We would transfer the appeal section to a new public service tribunal and we would also transfer training to the new school.

There would be a completely new Public Service Commission under this bill. According to the study, we would not need three full-time positions. In your transcripts, some people compared that to the Auditor General or another Officer of Parliament but let me be clear that it is quite different. The Auditor General is alone in her position, although she has a staff. Currently, the Public Service Commission has 1,400 employees and the president of the PSC also has assistant deputy ministers. We think that they could do the job under Bill C-25 as it is written, and the process to appoint them would be exactly the same as the one that we have now — full-time or part-time — except that the House of Commons has included an amendment

La Commission aurait alors l'obligation de par la loi de suivre toute la démarche prévue pour l'instruction d'une plainte. Afin de décider si une autre enquête était nécessaire ou justifiée, elle aurait à renvoyer le dossier devant un tribunal, qui tiendrait alors des audiences, audiences auxquelles les parties étaient prêtes à participer depuis déjà plusieurs mois.

Pour nous il importe de permettre aux plaignants d'obtenir dans la mesure du possible un règlement définitif à l'égard de tous les aspects de leurs plaintes. Si la Commission constate qu'une question importante touchant les droits de la personne a été soulevée dans le cadre d'un arbitrage, elle a trois choix. D'abord, elle peut comparaître devant l'arbitre pour lui expliquer — sans pour autant parler du bien-fondé de la plainte — la façon dont la loi devrait être interprétée en l'occurrence. Deuxièmement, elle peut déposer sa propre plainte aux termes de la Loi sur les droits de la personne et ouvrir une enquête pouvant potentiellement donner lieu à une audience en vertu de la Loi sur les droits de la personne. Troisièmement, elle peut déposer un rapport spécial devant le Parlement ou inclure les résultats de son enquête dans le rapport annuel qu'elle présente régulièrement au Parlement.

Ce projet de loi accorde certains droits aux plaignants, et offre aux arbitres la possibilité de traiter des plaintes liées aux droits de la personne. Il prévoit également que la Commission en soit informée, mais ne diminue en rien l'autorisation législative dont la Commission est actuellement investie pour ce qui est de déposer des plaintes, de participer à l'audience d'arbitrage, ou de déposer un rapport sur la question devant le Parlement, par l'entremise de son rapport annuel.

La deuxième question concernait les trois commissaires. Je voudrais tout d'abord vous faire remarquer que la loi actuelle ne précise pas que le président et les deux autres commissaires occupent ni un poste à plein temps, ni un poste à temps partiel. Aux termes du projet de loi, nous pourrions évaluer la charge de travail de la Commission à l'avenir.

Comme vous le savez, certaines responsabilités seraient transférées à l'employeur, telles que les normes relatives aux promotions, aux mutations, aux stages et aux qualités requises. La Section des appels serait transférée au nouveau Tribunal de la fonction publique, et la formation relèverait désormais de la nouvelle école.

Ce projet de loi aurait pour effet de créer une Commission de la fonction publique complètement nouvelle. Selon les résultats de l'étude, nous n'aurions pas besoin de trois postes à plein temps. Dans le compte rendu de vos réunions, nous avons remarqué que certains témoins comparaient ce travail à celui de la vérificatrice générale ou d'un autre haut fonctionnaire du Parlement, mais j'insiste sur le fait que c'est fort différent. La vérificatrice générale est la seule à occuper ce poste, bien qu'elle ait des employés. À l'heure actuelle, la Commission de la fonction publique a 1 400 employés et la présidente de la CFP a des sous-ministres adjoints. À notre avis, ils seraient à même de faire le travail que prévoit le projet de loi C-25, tel qu'il est actuellement formulé, et

to the appointment of the president of the Public Service Commission. I agree with that amendment completely.

The third question is about embracing change.

Bill C-25 disappointed you, Senator Oliver, in respect of the equity or level of representation of the Public Service of Canada. Senator Oliver, on the contrary, I am happy with Bill C-25 in that I believe it will help us to reach our goals in that area, because we currently have many problems, as you know.

**Senator Oliver:** Where is the one in five? It is not in there.

**Ms. Robillard:** You will not find the one in five in there, but look at what is in Bill C-25. First, it is important that it should be in the values outlined in the preamble. It is an important value.

Second, clause 34.1 in Bill C-25 states that the appointment process would be open only to members of designated groups. The bill also permits a larger area of selection for designated group members, while using a smaller area of selection for others.

It is clear that what we have before us is enabling legislation. We did not go into all of the details, but with the flexibility provided in this bill, managers will be very pleased because they will be able to fulfil their commitment to reach their goals.

Currently, how can that be done? Now, the evaluation system for some who apply to the public service requires that they be ranked one, two, three, four, five, six, et cetera. If there are 100, you still have to rank them. If you have an objective to increase the number of visible minorities in your department but number one is not a visible minority, you are caught; you cannot hire him. Bill C-25 would allow for a competency evaluation of all applicants to the public service, and because there would be representation goals in the department, the applicant who best meets the objectives would be selected.

In my opinion, Bill C-25 would facilitate the objectives that we have for visible minorities in the public service. It would become a reality more rapidly. We have to do it.

**Senator Cools:** I have not been involved in some of the proceedings on this particular issue of Bill C-25 because I am no longer a member of this committee. When we talk about

la procédure de nomination serait exactement la même qu'à l'heure actuelle — qu'il s'agisse de postes à plein temps ou à temps partiel — sauf que la Chambre des communes y a apporté une amendement qui vise la nomination du président de la Commission de la fonction publique. Je précise que je suis tout à fait d'accord avec cet amendement.

La troisième question concerne la nécessité de faire place au changement.

Le projet de loi C-25 vous a déçu, sénateur Oliver, pour ce qui est de l'équité ou du degré de représentativité de la fonction publique du Canada. Je dois vous dire, sénateur Oliver, que je suis au contraire très satisfait du projet de loi C-25, étant convaincu qu'il nous aidera à atteindre nos objectifs dans ce domaine, étant donné que nous faisons actuellement face, comme vous le savez fort bien, à de nombreux problèmes.

**Le sénateur Oliver:** Où est-ce qu'il est question d'une personne sur cinq? Cela n'y figure pas du tout.

**Mme Robillard:** Vous avez raison de dire que cela n'y figure pas, mais regardez plutôt ce qui est inclus dans le projet de loi C-25. D'abord, il est important d'inscrire cette notion au préambule où il est question de valeurs. Il s'agit effectivement d'une valeur importante.

Deuxièmement, l'article 34.1 du projet de loi C-25 prévoit que la procédure de nomination ne vise que les membres de groupes désignés. Il permet également l'établissement d'une plus grande zone de sélection pour les membres des groupes désignés, tout en prévoyant une plus petite zone de sélection pour les autres.

Il est clair que le projet de loi dont il est question ici est une mesure habilitante. Nous n'y avons pas tout précisé, mais la marge de manoeuvre que prévoit ce projet de loi est telle que les gestionnaires seront très contents, puisqu'ils pourront respecter leurs engagements relatifs à l'attente de leurs objectifs.

Cela se fait comment à l'heure actuelle? Le système d'évaluation actuel pour quelqu'un qui pose sa candidature à un poste dans la fonction publique exige que les candidats soient classés premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, et cetera. S'il y en a 100, il faut les classer. Si votre objectif est d'accroître le nombre de membres de minorités visibles dans votre ministère, mais que le candidat classé premier n'est pas membre d'une minorité visible, vous êtes coincé; vous n'avez pas le droit de l'engager. Par contre, le projet de loi C-25 permettrait de procéder à une évaluation des compétences de tous les postulants, et puisque le ministère se serait fixé des objectifs en matière de représentativité, le candidat qui répondrait le mieux aux objectifs serait retenu.

Selon moi, le projet de loi C-25 faciliterait l'atteinte des objectifs que nous nous sommes fixés concernant la représentation des minorités visibles dans la fonction publique. Ces objectifs pourraient se concrétiser plus rapidement. Il faut le faire.

**Le sénateur Cools:** Je n'ai pas participé à toutes les réunions convoquées sur le projet de loi C-25, étant donné que je ne suis plus membre du comité. S'agissant de décision arbitraire et

arbitrariness and fairness, we should find a way for some of that to apply to the two Houses of Parliament, but that is a question for another day.

My question is about the oath of allegiance. On June 17, I raised some questions about the oath of allegiance. I believe that I communicated at the time my rather deep and profound concern that the oath of allegiance for public servants was being altered or eliminated. I had asked that you reconsider that.

This morning, I reviewed the testimony of Mr. Michel LeFrançois. I must admit that I find it as discomfiting as I found it last June. Perhaps we should start at the beginning. I had asked you to reconsider, and I am now eager to know the consequences of your reconsideration. I had great difficulty accepting that Mr. LeFrançois and your department could possibly believe that an alteration, such as the removal of the oath of allegiance, could possibly be conducted without consulting Her Majesty's representative, the Governor General. Perhaps we could begin at that point.

Under the laws of Parliament, we have rules such that any matters that touch upon the prerogative of Her Majesty require a Royal Consent to move forward in the Houses. To buttress my position, I would cite the Constitution Acts 1867 to 1982, and particularly section 9 which states:

The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

I could cite several sections in that regard. "Vesting" is an interesting word. It is the law of allegiance, and the moral force that it provides has undergirded constitutional order.

I am of the opinion, Mr. François, that you were quite wrong in your testimony. Matters like this simply cannot be changed in such a whimsical way. The subject matter is substantially deeper and a little more complex than some seem to suggest. May I have a response?

**Ms. Robillard:** Of course, Senator Cools, you may have a response. I am happy to see you here today, and I am pleased that you have raised this issue again, because we did take your concerns very seriously after my appearance here. Again, we reflected on the matter and did further research. Mr. LeFrançois, who worked with me on the bill, consulted with some experts at the Justice Department and Senator Murray this morning. I also invited a constitutional expert from the Justice Department to attend, so that we can be sure that we have the right answer. With me is Mr. Henry Molot, whom I will ask to address this question.

d'équité, nous devrions, me semble-t-il, faire en sorte que ces principes s'appliquent aussi aux deux Chambres du Parlement — mais voilà une question que nous devons examiner un autre jour.

Ma question concerne le serment d'allégeance. Le 17 juin, j'ai posé un certain nombre de questions concernant le serment d'allégeance. Je crois vous avoir communiqué à l'époque mes profondes préoccupations concernant la modification ou l'éventuelle élimination du serment d'allégeance que prêtent les fonctionnaires. Je vous avais demandé de réexaminer cette décision.

Ce matin, je revoyais les témoignages de M. Michel LeFrançois. Je dois avouer que je les trouve aussi déconcertants qu'en juin dernier. Peut-être devrions-nous commencer au début. Je vous avais demandé de réexaminer cette décision, et je voudrais maintenant que vous me parliez du résultat de ce réexamen. J'avais beaucoup de mal à accepter que M. LeFrançois et votre ministère puissent croire qu'une modification telle que l'élimination du serment d'allégeance, pourrait se faire sans consulter la représentante de Sa Majesté la Gouverneure-générale. Nous pourrions peut-être commencer par aborder ce point.

Les règles adoptées en vertu des lois du Parlement prévoient, à l'égard de toute question intéressant la prerogative de Sa Majesté, que le consentement royal soit accordée par les deux Chambres. Pour étayer ma thèse, je me permets de citer les lois constitutionnelles de 1867 à 1982, et surtout l'article 9, qui se lit ainsi:

À la Reine, continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Je pourrais vous citer plusieurs articles traitant de la même question. Ce mot «vesting» est un mot intéressant en anglais. Il nous renvoie au droit de l'allégeance et la force morale qui le sous-tend est à la base de notre régime constitutionnel.

Je suis convaincue, monsieur LeFrançois, que vos témoignages à cet égard sont inexacts. Il n'est tout simplement pas possible de modifier à la légère quelque chose d'aussi fondamental. C'est d'ailleurs une question plus profonde et un peu plus complexe que certains semblent le croire. Pourrait-on donc répondre à ma question?

**Mme Robillard:** Bien sûr qu'on peut vous répondre, sénateur. Je suis très contente de vous voir aujourd'hui, et je suis heureuse que vous ayez soulevé de nouveau cette question, parce que nous avons effectivement pris très au sérieux les préoccupations dont vous nous avez fait état la dernière fois que j'ai comparu devant le comité. Nous avons réfléchi davantage à la question et fait d'autres recherches. M. LeFrançois, qui a travaillé avec moi à l'élaboration du projet de loi, a consulté certains experts au ministère de la Justice ainsi que le sénateur Murray ce matin. J'ai également invité un expert constitutionnel du ministère de la Justice à être présent, pour que nous soyons sûrs de vous faire les bonnes réponses. Je suis accompagnée de M. Henry Molot, que j'invite à répondre à cette question.

**Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law, Department of Justice:** Honourable senators, the question of Royal Consent, if we can start there, assumes that there is a Royal Prerogative being interfered with by the legislation, which gets us back to whether or not the oath of allegiance in the current act has anything to do with the prerogative.

**Senator Cools:** I see. You are going back to the beginning. I will meet you there.

**Mr. Molot:** The prerogative, as you know, is quite old and originates in the mists of time, you might say.

My research indicates that it is true that, in terms of the allegiance that the subject owes to the sovereign, there is probably implicit in that an oath of allegiance, but just in terms of the subject-sovereign relationship. Independent of that is the holding of offices and whether any oath of allegiance is attached to the holding of an office.

Although a few prerogative offices there might be a prerogative requirement of an oath of allegiance, most prerogative offices do not require an oath of allegiance. In today's world, most offices are not prerogative offices anyway; they are statutory offices, which do not carry any requirement or duty of a prerogative oath of allegiance. It stands to reason that, since the oath of allegiance you are speaking to is based in the prerogative, if it is a statutory office, there is no prerogative oath of allegiance attached to that.

**Senator Cools:** Your claims are extraordinary and very wrong.

**Mr. Molot:** If we go back to the oath of allegiance attached to statutory offices and many prerogative offices, you have to go back to the promissory oaths of the Oaths Act of 1868, a U.K. statute, where there is a formula, an oath of allegiance, and then an indication of who has to take that oath of allegiance. It is grounded in statute.

**Senator Cools:** Let me ask you, Mr. Molot, because I am afraid that you are taking the committee on something of a wild goose chase, first, where does allegiance come from? Second, what is the source of citizenship in this country if it is not a prerogative power? Let us stay with the issue.

**Ms. Robillard:** That is different.

**The Chairman:** We are not going to be able to stay too long on this point. Excuse me, senator.

**Senator Cools:** Allegiance is owed by the citizen.

**M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Droit constitutionnel et administratif, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, la question de la sanction royale, si vous permettez de m'attaquer tout d'abord à cet élément-là, laisse supposer que la prérogative royale est compromise par le projet de loi, ce qui nous ramène à la question de savoir dans quelle mesure le serment d'allégeance de la loi actuelle a quelque chose à voir avec la prérogative.

**Le sénateur Cools:** Je vois. Vous recommencez au début. J'y retourne, moi aussi.

**M. Molot:** Comme vous le savez, la prérogative royale est très ancienne et existe depuis des temps immémoriaux, on pourrait dire.

Les résultats de ma recherche indiquent qu'il est vrai que l'allégeance que doit un sujet au souverain comprend sans doute de façon implicite un serment d'allégeance, mais uniquement du point de vue des rapports entre le sujet et le souverain. La question de savoir si une charge publique suppose nécessairement que le titulaire de cette charge doit prêter un serment d'allégeance est tout à fait distincte.

Bien que certaines charges qui relèvent de la prérogative puissent nécessiter un serment d'allégeance, la plupart d'entre elles n'exigent pas que le titulaire prête un serment d'allégeance. Dans le monde d'aujourd'hui, la plupart des charges ne relèvent pas de la prérogative royale de toute façon; ce sont des charges créées par une loi, ce qui signifie que le serment d'allégeance ne correspond ni à une exigence ni à un devoir pour le titulaire. On peut donc en conclure, puisque le serment d'allégeance dont vous parlez est fondé sur la prérogative, que s'il s'agit d'une charge créée par une loi, aucune serment d'allégeance ne s'y rattache obligatoirement.

**Le sénateur Cools:** Je trouve que vos affirmations sont tout à fait extraordinaires et parfaitement fausses.

**M. Molot:** Si nous prenons l'exemple du serment d'allégeance rattaché aux charges créées par voie législative ainsi que de nombreuses charges relevant de la prérogative, la référence à consulter à cet égard est le serment promissoire de la Oaths Act de 1868, une loi votée au Royaume-Uni, qui prévoit une formule, un serment d'allégeance, et une indication claire des personnes qui sont tenues de prêter serment. Cette coutume est donc fondée sur une loi.

**Le sénateur Cools:** Permettez-moi de vous demander, monsieur Molot, parce que j'ai bien peur que vous mettiez le comité sur une fausse piste avec vos arguments, quel est le point de départ de l'allégeance dont on parle? Deuxièmement, d'où émane la citoyenneté dans ce pays sinon du pouvoir qui existe en vertu de la prérogative? Tenons-nous en à la question essentielle.

**Mme Robillard:** Ça, c'est différent.

**Le président:** Nous ne pouvons nous permettre de consacrer trop de temps à cette discussion. Je suis désolé, sénateur.

**Le sénateur Cools:** Les citoyens ont un devoir d'allégeance.

**The Chairman:** I am not entering into the substance of the argument. The difficulty is that we could go on for many hours on this subject, and we have five minutes and two or three other senators who wish to intervene. You have put your questions, I think. Have you understood them, Mr. Molot?

**Mr. Molot:** I think so. With citizenship in this country, most offices are statutory. Citizenship is statutory.

**Senator Cools:** The granting of citizenship is not statutory. The grant is a prerogative.

**Mr. Molot:** No, it is pursuant to the Citizenship Act.

**Senator Cools:** No, the statute lays out the conditions under which it can happen, but the grant is a prerogative.

**Mr. Molot:** All of the conditions, as you say, are statutory. The conditions then become any oaths that are required of a citizen.

**Senator Cools:** Obviously, what I am hearing here is that the issues and the questions that I have raised have been dismissed. The fact of the matter is that lawyers come from the Department of Justice, and we can never, ever get their sources or their authorities. We just get a say-so and declarations.

I would be extremely pleased if this committee would undertake a serious study of the question of the sources of this power. I am of the opinion that it is just not a whimsical matter and that the oath of allegiance can be dispensed with, and Parliament being asked to comply with it as would a collection of trained seals.

The notion of our system is that there is a constitutional order, and the cabinet's first duty is to uphold the constitutional order. Our constitutional order says that the sovereign is our queen, and there is a law of allegiance that then comes into force in terms of upholding that constitutional order.

You have reached your conclusions and you have adopted a position, but you are not showing me how or why you reached that position. Essentially, what I am hearing the minister saying is that she is not about to reconsider anything.

**The Chairman:** The general subject is a profound one.

**Senator Cools:** Extremely.

**The Chairman:** And your difference of view with the law officers is a profound one.

**Senator Cools:** They are not the law officers of the Crown.

**The Chairman:** You believe that a committee should take it up.

**Senator Cools:** Yes, very seriously.

**Le président:** Je ne veux pas me prononcer sur l'argument de fond. Le problème, c'est que nous pourrions passer bien des heures à discuter de cela, alors qu'il ne nous reste que cinq minutes et que deux ou trois autres sénateurs voudraient intervenir. Je crois que vous avez déjà posé vos questions. Les avez-vous bien comprises, monsieur Molot?

**M. Molot:** Oui, je crois. S'agissant de citoyenneté au Canada, la plupart des charges sont prévues par une loi. La citoyenneté est d'origine législative.

**Le sénateur Cools:** L'attribution de la citoyenneté ne repose pas sur une loi. Cette attribution relève de la prerogative.

**M. Molot:** Non, l'attribution de la citoyenneté est prévue en vertu de la Loi sur la citoyenneté.

**Le sénateur Cools:** Non, la loi prévoit les conditions dans lesquelles la citoyenneté peut être attribuée, mais l'attribution à proprement parler relève de la prerogative.

**M. Molot:** Comme vous le dites vous-même, toutes les conditions sont prévues par la loi. À ce moment-là, les conditions correspondent aux éventuels serments qu'on pourrait exiger de la part du citoyen.

**Le sénateur Cools:** Il est clair, d'après ce que je viens d'entendre, que les questions et interrogations que j'ai soulevées ont été complètement écartées. Le fait est que les avocats sont tous du ministère de la Justice, et il est impossible de connaître leurs sources ou les arrêts sur lesquels ils se fondent. Ils se contentent de faire des déclarations et de nous dire ce qu'il en est.

Je serais très heureuse si ce comité devait entreprendre une étude sérieuse de la question des sources de ce pouvoir. À mon sens, le serment d'allégeance n'est pas simplement quelque chose de fantaisiste qu'on peut demander au Parlement d'éliminer du jour au lendemain, comme si nous étions de simples béni-oui-oui.

La base fondamentale de notre système est notre régime constitutionnel, et le premier devoir du Cabinet est de préserver le régime constitutionnel. Selon notre régime constitutionnel, la Reine est notre souveraine, ce qui fait intervenir l'application de la loi de l'allégeance pour ce qui est de préserver ce régime constitutionnel.

Vous avez tiré vos propres conclusions et adopté une position à ce sujet, mais vous ne m'indiquez pas comment ou pour quelles raisons vous l'avez adoptée. Essentiellement, la ministre nous dit qu'elle n'a pas du tout l'intention de réexaminer quoi que ce soit.

**Le président:** C'est une question profonde.

**Le sénateur Cools:** Tout à fait.

**Le président:** Et votre divergence d'opinions avec les agents qui sont nos conseillers juridiques est extrêmement profonde.

**Le sénateur Cools:** Ce ne sont pas des agents de la Couronne.

**Le président:** À votre avis, un comité devrait faire une étude à ce sujet.

**Le sénateur Cools:** Oui, une étude très sérieuse.

**The Chairman:** Perhaps one should. It strikes me that the general subject is not a matter for the National Finance Committee, but rather for Legal and Constitutional Affairs.

**Senator Cools:** The bill is before us, but it matters not which committee deals with this. As a matter of fact, I think it is a matter for the Senate as a whole. However, bill after bill comes to us with these considerations and these corrections. Department of Justice lawyers tell that they have looked at it and it should be the way it is. I do not think that is the proper way to proceed. There are other considerations, because we are talking about the exercise of power. When you look at the exercise of power, the law of Parliament and the law of the prerogative are supposed to buttress the passing of statutes. That is not what has happened. We have had lawyers come here before and tell us there is no prerogative. They said that with respect to Bill C-20.

**The Chairman:** Senator, we cannot pursue the matter further today. You will have to pursue it in debate, and I know you will.

**Senator Cools:** What does it matter? They just overrule you.

**Senator Beaudoin:** I have a very different question.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I have always believed that the merit principle is without a doubt one of the most important principles in the public service. Indeed, Senator Bolduc recently commented on that very issue.

Are we moving towards a system that takes its inspiration from the corporate model currently in use in the business world? Does the system proposed in Bill C-25 fully incorporate the merit principle?

**Ms. Robillard:** You raise an important issue, Senator Beaudoin. I did in fact read Senator Bolduc's comments on that regard.

Bill C-25 clearly reaffirms that staffing in the public service must, first and foremost, be carried out on the basis of individual merit and competence. Indeed, it underscores that requirement in a number of places. In the preamble, we have identified the values which should be the starting point for any and all activity in the public service, and we specifically refer to the concept of merit and competence.

I would have to agree with Senator Bolduc. The current legislation refers to the merit principle, but it has never been defined. What has happened over the years? Well, the courts have defined the concept of merit over the years, to the point that the system has become extremely complex and cumbersome. I can assure you that the most recent rulings handed down by the courts with respect to merit are quite something and only drag out the process.

**Le président:** Vous avez peut-être raison. Il me semble, cependant, que cette question relève davantage de la responsabilité du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles que du Comité des finances nationales.

**Le sénateur Cools:** C'est nous qui sommes saisis du projet de loi, mais peu importe le comité qui mènera l'étude en question. En fait, je dirais que le Sénat dans son ensemble devrait se pencher sur la question. Chaque fois que nous étudions un projet de loi, nous nous heurtons à ces mêmes considérations et propositions de correction. Les avocats du ministère de la Justice nous disent qu'ils ont examiné la chose et qu'aucune modification ne s'impose. À mon avis, ce n'est pas la bonne façon de procéder. D'autres considérations entrent en ligne de compte, parce que nous parlons de l'exercice de pouvoir. Et du moment qu'il est question d'exercer des pouvoirs, les lois du Parlement et la loi de la prérogative interviennent pour soutenir l'adoption des lois. Or ce n'est pas du tout ce qui s'est produit. Les avocats sont venus nous dire qu'il n'y a pas de prérogative. C'est ce qu'ils nous ont dit à propos du projet de loi C-20.

**Le président:** Sénateur, nous n'avons pas le temps d'examiner la question plus en profondeur aujourd'hui. Vous devrez y revenir lors du débat, et je sais que vous le ferez.

**Le sénateur Cools:** Et à quoi ça sert? Ils vont tout simplement nous contredire.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai une question très différente à soulever.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai toujours été d'avis que le principe du mérite est certes l'un des plus importants de la fonction publique. Le sénateur Bolduc s'est d'ailleurs prononcé récemment sur cette question.

Se dirige-t-on plutôt vers un système inspiré du modèle corporatif en usage dans le monde des affaires? Le système dont il est question dans le projet de loi C-25 est-il intégré au principe du mérite?

**Mme Robillard:** Vous soulevez une question importante, sénateur Beaudoin. J'ai, en effet, lu les commentaires du sénateur Bolduc sur la question.

Le projet de loi C-25 réaffirme clairement que la dotation dans la fonction publique doit d'abord et avant tout se faire selon la notion de mérite et de compétence de l'individu. D'ailleurs, il souligne ce point à plusieurs endroits. Au préambule, on a identifié les valeurs sur lesquelles doit se baser toute action à la fonction publique, et on fait référence en effet à la notion de mérite et de compétence.

Je serais d'accord avec le sénateur Bolduc. Dans la législation actuelle, le principe du mérite est là mais n'a jamais été défini. Qu'est-ce qui est arrivé au fil des ans? Les tribunaux ont défini la notion de mérite au fil des ans à un point tel que le système est devenu tellement complexe et lourd à porter. Je vous assure que les dernières décisions que nous avons reçues des tribunaux sur la notion de mérite sont incroyables et allongent le processus.

A recent decision dealt with tests that candidates are required to take as part of the selection process. Every single answer had to be evaluated, as well as the way in which answers were marked for every question on the test. That resulted in considerable jurisprudence. And what did we ultimately achieve through all this jurisprudence? Well, managers found ways of hiring more temporary or casual employees and less indeterminate staff, in order to avoid having to deal with these kinds of issues. That jurisprudence had the effect of prompting managers sitting on selection boards to be far more concerned with jurisprudence, as a matter of course, than with exercising their own judgment or determining who was the most competent candidate.

What were we trying to do in Bill C-25? First, we wanted to reaffirm the merit principle, so that without necessarily eliminating jurisprudence, at least it would not continue to build at the same pace. We also made a change by not only setting it out as a value in the preamble, but actually providing a definition of merit in the legislation. And in order to establish significant parameters, we told the Public Service Commission: in addition to being responsible for merit-based appointments and delegating that responsibility, would you also like to enhance your role in terms of protecting the merit principle and be in a position to do more evaluations and audits, to ensure that the system is indeed based on merit?

**Senator Beaudoin:** That is something that we are responsible for defining, not the courts. When you say that jurisprudence built up over the years, well, that is because we never defined it.

**Ms. Robillard:** Yes, exactly.

**Senator Beaudoin:** My view is that we do not always draft clear legislation. As a result, the courts step in because we have not defined things as we should. I am not referring to Bill C-25 in particular; I mean that as a general comment. I think we should do our work properly, which means drafting very clear, very precise clauses. If we don't do that, the courts will step in and do it for us.

**Ms. Robillard:** I agree with you, Senator Beaudoin, which is the reason for clause 30 in the bill you are currently considering. That clause provides a definition, with a legislative base. It provides a definition of merit. You can find that in the legislation itself, in a specific clause. That directly addresses the point you have raised, and the fact is that we included that, while at the same time retaining the Public Service Commission's authority to issue policies and conduct audits to determine whether there is compliance with their policies across the public service. That is the point that you raised. All of that is in Bill C-25.

**The Chairman:** To conclude, Senator Gauthier and Senator Day would like to make some very brief comments.

**Senator Gauthier:** I have been listening to your comments and I am quite surprised. Legislation is always discretionary. Regulations are not. The courts have interpreted non-discretionary laws. Legislators draft laws that provide as broad a discretionary power as possible. We do not know anything about regulations, so we don't get involved in that.

L'une des dernières décisions portait sur les tests que l'on fait passer à des gens lors de leur sélection. On devait évaluer chacune des réponses au test et les mettre de la façon dont on l'a noté, à chacune des questions dans le test. Cela nous a amenés à une jurisprudence abondante. Qu'est-ce que cela a créé d'avoir une telle jurisprudence? Les gestionnaires ont trouvé des moyens d'engager plus d'employés temporaires ou occasionnels et moins d'employés permanents pour ne pas faire face à toutes ces notions. Cette jurisprudence a créé le réflexe chez le gestionnaire siégeant à un comité de sélection d'être beaucoup plus préoccupé par la jurisprudence que par le jugement qu'il est en train de présenter au lieu de penser à la personne la plus compétente.

Qu'est-ce qu'on a voulu faire dans le projet de loi C-25? Réaffirmer le principe du mérite pour que la jurisprudence que l'on avait accumulé au fil des ans soit sinon éliminée mais du moins réduite. Nous avons aussi apporté non seulement le fait que ce soit une valeur dans le préambule mais aussi une définition du mérite dans la législation. Et pour apporter des balises importantes, on a dit à la Commission de la fonction publique: non seulement vous êtes responsables des nominations basées sur le mérite et vous allez déléguer cette responsabilité mais voulez-vous augmenter votre rôle de protection de la notion du mérite et être capable de faire davantage d'évaluations et de vérifications pour être sûr que le système est basé sur le mérite?

**Le sénateur Beaudoin:** C'est à nous à le définir, cela ne relève pas des tribunaux. Quand vous dites qu'une jurisprudence s'est créée, c'est que nous, nous ne l'avions pas définie.

**Mme Robillard:** Exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dis toujours qu'on ne légifère pas de façon très claire. Les tribunaux prennent notre place parce que nous ne définissons pas. Je ne parle pas du projet de loi C-25 en particulier, je parle de façon générale. Je pense qu'on doit faire notre travail et celui-ci consiste à rédiger des articles de loi très clairs et très précis. Si nous ne le faisons pas, les tribunaux vont le faire à notre place.

**Mme Robillard:** Je suis d'accord avec vous, sénateur Beaudoin, c'est ce pourquoi l'article 30 du projet de loi est devant vous. Cet article apporte une définition, cela est législatif. Elle apporte une définition du mérite. Vous le retrouvez dans la législation, dans un article précis. C'est exactement le point que vous soulevez, on l'a apporté et en même temps on conserve à la Commission de la fonction publique l'autorité d'émettre des politiques et d'aller vérifier si vraiment leurs politiques sont respectées dans la fonction publique. C'est le point que vous avez soulevé. Vous le retrouvez dans le projet de loi C-25.

**Le président:** Pour terminer, j'ai de très brèves interventions de la part du sénateur Gauthier et du sénateur Day.

**Le sénateur Gauthier:** Je vous écoute et je suis surpris. Une loi est toujours discrétionnaire. Un règlement est non discrétionnaire. Les tribunaux ont interprété des lois non discrétionnaires. Les législateurs font des lois ayant une discrétion aussi large que possible. On ne connaît rien dans la réglementation alors on ne s'embarque pas là-dedans.



The Official Languages Commissioner has told us that there is nothing in Bill C-25 with respect to notices of competition, yet heaven knows how many hundreds of thousands of notices of competition are issued every year. If a Canadian feels that his or her rights have been violated because the notice of competition was not published in both official languages, based on what I see in this bill, the tribunal will not have jurisdiction and will not even be able to conduct an investigation. Could I get an answer on that?

Earlier I was saying that the Public Service Commission has one head and that the other head is the Tribunal; so, who is right? The Tribunal may tell the Commission to revoke an appointment, but they can't conduct an investigation when there has been a failure in the process. Do you have an answer to that?

**Ms. Robillard:** Senator Gauthier, I hope I understand what you are asking. If you are referring to what the Official Languages Commissioner said with respect to the language of staffing notices, I want you to know that the current Public Service Staff Relations Act predates the passage of the Official Languages Act. In the meantime, the Official Languages Act came into force, and it clearly provides that employment opportunities must be open to both French-speaking and English-speaking Canadians; it also stipulates that communication with the public must be carried out in both official languages.

I see no problem with that, given that the Official Languages Act is very clear on that point. The Public Service Commission is required to comply with the Official Languages Act.

You have referred to the Tribunal. There are two ways of accessing the Public Service Staffing Tribunal. One is for abuse of power, and the other is for cases where an individual has not been evaluated in the language of his or her choice. Public servants who feel their rights have been violated because they were not evaluated in their own language can lodge an appeal with the Tribunal, and if their case is proven to be well founded, the appointment can be revoked. Mr. LeFrançois, would you like to add something?

**Mr. LeFrançois:** If the tribunal determines that the complaint is justified, it can order either that the appointment be revoked, or if it has not yet been made, that it not become effective.

**Senator Gauthier:** Yes, I am aware of all of that, but that is not my question. Bill C-25 has no provision to that effect, as far as I can see. Perhaps you can direct me to one that re-states what was previously an obligation on the part of the commission. All positions have to be advertised in both official languages. But there is nothing in Bill C-25 that actually says that.

**Ms. Robillard:** Perhaps I did not make myself clear enough. You are saying that this does not appear in Bill C-25. Why? Because the current legislation was written before the Official Languages Act was passed. Now we have the Official Languages Act. We saw no need to repeat what already appears in the Official Languages Act in Bill C-25 in that regard or on any other

La Commissaire aux langues officielles nous a dit qu'il n'y a aucune disposition dans le projet de loi C-25 concernant l'avis de concours. Dieu sait que l'on fait des centaines de milliers d'avis de concours par année. S'il y a un Canadien ou une Canadienne qui se sent lésé dans ses droits parce que l'avis de concours n'a pas été publié dans les deux langues officielles, le tribunal, de la façon que je lis la loi, n'aura aucune juridiction, ne pourra même pas faire enquête. Pourriez-vous me répondre?

Tout à l'heure je vous disais que la Commission de la fonction publique a une tête et l'autre tête est le tribunal, qui a raison? Le tribunal peut dire à la Commission de révoquer mais ils ne peuvent pas faire enquête lorsqu'il y a eu un manque dans le processus. Avez-vous une réponse à nous donner?

**Mme Robillard:** Sénateur Gauthier, j'espère que je vous comprends bien. Si vous vous référez à ce qu'a dit la commissaire aux langues officielles concernant la langue des annonces de dotation, je tiens à vous dire que la loi actuelle de la fonction publique date d'avant l'adoption de la Loi sur les langues officielles. Entre-temps, la Loi sur les langues officielles a été promulguée et elle prévoit très clairement que les possibilités d'emploi doivent être ouvertes autant aux Canadiens d'expression française qu'aux Canadiens d'expression anglaise et elle prévoit que les communications avec la population doivent se faire dans les deux langues officielles.

Je ne vois pas de problème en tant que tel par rapport au fait que la Loi sur les langues officielles statue très clairement. La Commission de la fonction publique est obligée de se conformer à la Loi sur les langues officielles.

Vous soulevez la question du tribunal. Au tribunal de la dotation de la fonction publique, il y a deux motifs de recours. Un pour abus d'autorité et l'autre si vous n'avez pas été évalué dans la langue de votre choix. Le fonctionnaire qui se sent lésé parce qu'il n'a pas été évalué dans sa langue pourra faire appel au tribunal et si c'est prouvé, il va y avoir révocation de la nomination. M. LeFrançois voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. LeFrançois:** Si la plainte est jugée fondée par le tribunal, celui-ci peut ordonner la révocation de la nomination ou si elle n'a pas encore été faite, que la nomination ne soit pas effective.

**Le sénateur Gauthier:** Je sais tout cela mais ce n'est pas la question que j'ai posée. Dans le projet de loi C-25, il n'y a aucune disposition à cet effet à ce que j'ai pu constater. Peut-être que vous pourriez m'en indiquer une, qui reprend ce qui était autrefois l'obligation de la Commission. On doit annoncer tous les postes dans les deux langues officielles. Il n'y a rien dans le projet de loi C-25 qui le dit.

**Mme Robillard:** Peut-être que je n'ai pas été assez claire. Vous dites cela n'apparaît pas dans le projet de loi C-25. Pourquoi? Parce que la loi actuelle a été écrite avant l'adoption de la Loi sur les langues officielles. Maintenant on a la Loi sur les langues officielles. On n'a pas vu la nécessité de répéter ce qu'il y a dans la Loi sur les langues officielles dans le projet de loi C-25 sur ce sujet

matter related to official languages. The Official Languages Act is already a very major priority compared to other pieces of legislation, is it not?

[English]

**Senator Day:** Senator Cools did not take comfort in part of the testimony of Mr. LeFrançois. I took some comfort in it, but I felt there may be some outstanding issues. I asked the minister a number of questions. She answered those questions in a letter dated September 3, 2003. I wanted to be assured that all of the members of the committee have received a copy of that letter, Mr. Chairman, If they have not, perhaps it could be shared, because it does help.

**The Chairman:** The clerk has only just received the letter and will circulate it. I have not seen it.

**Senator Day:** I think it is helpful in explaining why Bill C-25 has selected the oath of office and secrecy as appropriate for all employees.

**Ms. Robillard:** Mr. Chairman, I wrote that letter to you on September 3 in response to all these questions.

**The Chairman:** The clerk will circulate it. It remains only for me on behalf of members of the committee to thank the minister and her officials for having explored some aspects of this bill so thoroughly with us this morning.

Now, colleagues, we have some decisions to make. First, do you wish to proceed tomorrow evening with clause-by-clause consideration of this bill?

**Senator Day:** Yes.

**The Chairman:** In that case, senators, we will meet here the 6:15 p.m. Prior to that, supper will be served to members of the committee, in room 520 at 5:30 p.m.

Second, this bill has 268 clauses in nine parts. You can help facilitate the chair's conduct of the meeting tomorrow night. Those who have amendments to propose, should come sometime before the close of business today, and let me know. The chair will then try to get the committee to focus on the proposed amendments first. If the committee agrees, we will try to group the clauses by way of the nine parts of the bill and put them to the committee for their approval or otherwise.

If you have amendments to propose, I would appreciate it if you would let me know, informally, what clauses you propose to amend. I would appreciate being advised of that sometime today.

**Senator Day:** Mr. Chairman, on that point, it would be helpful if amendments could be made available ahead of time so that we can study them and understand the implications.

**The Chairman:** If you wish to cooperate with colleagues, that would be helpful.

et sur pleins d'autres sujets qui touchent les langues officielles. La Loi sur les langues officielles a une très grande priorité par rapport à d'autres lois, n'est-ce pas?

[Traduction]

**Le sénateur Day:** Le sénateur Cools n'a pas du tout été rassurée par certains des témoignages de M. LeFrançois. J'avoue qu'ils m'ont un peu rassuré, même si je pense que certaines questions restent encore à régler. J'ai posé plusieurs questions à la ministre. Elle a répondu à ces questions dans une lettre en date du 3 septembre 2003. Je voulais m'assurer que tous les membres du comité avaient reçu une copie de cette lettre, monsieur le président. Sinon, on pourrait peut-être la leur communiquer, parce qu'elle est tout de même utile.

**Le président:** Le greffier vient tout juste de recevoir la lettre et se chargera de la faire parvenir aux membres. Je ne l'ai pas encore vue.

**Le sénateur Day:** Elle est utile en ce sens qu'elle explique les raisons pour lesquelles le projet de loi C-25 retient le serment professionnel et l'engagement au secret professionnel comme étant approprié pour tous les employés.

**Mme Robillard:** Monsieur le président, je vous ai écrit cette lettre le 3 septembre en réponse à toutes ces questions.

**Le président:** Le greffier fera circuler la lettre. Il ne me reste plus qu'à remercier la ministre et ses fonctionnaires, au nom de tous les membres du comité, d'avoir examiné avec nous ce matin de façon aussi détaillée certains aspects du projet de loi.

Maintenant, chers collègues, nous avons des décisions à prendre. D'abord, voulez-vous procéder à l'examen article par article du projet de loi dès demain soir?

**Le sénateur Day:** Oui.

**Le président:** Dans ce cas, sénateurs, nous nous réunirons ici à 18 h 15. Avant la réunion, un dîner sera servi aux membres du comité dès 17 h 30 dans la salle 520.

Deuxièmement, ce projet de loi compte 268 articles et neuf parties. Vous pourrez donc aider le président à diriger la réunion de demain soir. Ceux qui comptent proposer des amendements devraient nous les faire parvenir avant la fin de la journée d'aujourd'hui, et m'en informer. Le président essaiera de faire en sorte que le comité examine d'abord les projets d'amendement. Si le comité est d'accord, nous pourrions regrouper les articles en fonction des neuf parties du projet de loi et les proposer au comité pour approbation ou rejet.

Si vous avez des amendements à proposer, je vous saurai gré de bien vouloir me dire, officieusement, sur quels articles portent vos amendements. J'aimerais bien le savoir aujourd'hui.

**Le sénateur Day:** Monsieur le président, à ce sujet, il serait utile qu'une copie des amendements nous soit remise à l'avance, pour nous permettre de les étudier et d'en comprendre les conséquences.

**Le président:** Si vous voulez bien travailler en collaboration avec vos collègues, ce serait bien utile.

There is another date to mark in your agenda. On Tuesday, October 30, we hope and expect to have officials from Treasury Board here to discuss the Supplementary Estimates. Those Supplementary Estimates are to be tabled on September 23. We have organized a meeting a week later to hear from officials of the Treasury Board. The parliamentary library will supply briefing notes.

Finally, colleagues, I have had a letter, as have all committee chairs, from the chair of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. Senator Bacon is concerned about the budgets of the various committees. She wants to know about cash flow, and whether we think that we will use the entire budget that we were granted last April, before the end of March 2004.

I have had a look at the situation. The amount of \$20,000 was allocated to us for expert consultants on some matters, which it looks like we will not need. There is another \$6,000 for a conference that we did not attend because it conflicted with some of our hearings.

I am proposing, with your agreement, to send \$26,000 back, on the understanding that, in the case of an emergency, I will be asking to retrieve it. If that is agreeable, I will so advise the chairman of the Internal Economy Committee.

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

Il y a une autre date que vous devriez marquer dans vos agendas. Le mardi 30 octobre, nous espérons recevoir les représentants du Conseil du Trésor pour discuter du Budget supplémentaire des dépenses. Ce dernier devrait être déposé le 23 septembre. Nous avons prévu une réunion une semaine plus tard pour recevoir les fonctionnaires du Conseil du Trésor. La Bibliothèque du Parlement nous fournira des notes d'information.

Enfin, chers collègues, j'ai reçu une lettre, comme tous les présidents de comité, de la présidente du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Le sénateur Bacon a certaines inquiétudes en ce qui concerne les budgets des différents comités. Elle veut se renseigner sur notre marge d'autofinancement, et savoir si nous comptons employer tous les crédits qui nous ont été affectés en avril dernier, d'ici à la fin mars 2004.

J'ai eu l'occasion d'examiner notre situation budgétaire. On dirait que la somme de 20 000 \$ prévue pour nous permettre d'engager des experts-conseils dans certains domaines ne devra pas être engagée. Nous avons également 6 000 \$ au budget pour une conférence à laquelle nous n'avons pas assisté, puisqu'il y avait un conflit avec nous audiences.

Avec votre accord, je propose donc de remettre la somme de 26 000 \$, à condition que je puisse éventuellement la récupérer en cas d'urgence. Si vous êtes tous d'accord, j'en informerai la présidente du Comité de la régie interne.

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.

---



Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch.

*From the Public Service Integrity Office:*

Dr. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;  
Pierre Martel, Executive Director.

Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines.

*Du Bureau de l'intégrité de la fonction publique:*

Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;  
Pierre Martel, directeur exécutif.



*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

---

APPEARING:

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the Treasury Board of Canada.

WITNESSES:

*From the Treasury Board of Canada:*

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada;

Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service;

Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service.

*From the Department of Justice:*

William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector;

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law.

*From the Canada Customs and Revenue Agency:*

Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources Branch;

*(Continued on previous page)*

COMPARAÎT:

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du Conseil du Trésor du Canada.

TÉMOINS:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Jim Judd, Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général du Canada;

Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la Modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique;

Michel Le François, avocat général, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

*Du ministère de la Justice:*

William Pentney, avocat général principal, Section des politiques en matière de droit public, Secteur des politiques;

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section du Droit administratif et constitutionnel.

*De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:*

Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines;

*(Suite à la page précédente)*