

Université de Montréal

**La Commission royale d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908:  
un projet de réforme libérale de l'appareil administratif canadien**

par

Julien CARRIÈRE

Département d'histoire

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences  
en vue de l'obtention du grade de  
Maître ès Arts (M.A.) en histoire

Juillet 2013

© Julien Carrière, 2013

Université de Montréal  
Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé:

La Commission royale d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908:  
un projet de réforme libérale de l'appareil administratif canadien

Présenté par:  
Julien Carrière

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

Jacques Rouillard  
président-rapporteur

Michèle Dagenais  
directrice de recherche

Pierre-Yves Saunier  
Membre du jury

## Résumé

La réforme de la fonction publique de 1908 constitue un moment décisif dans le développement de l'appareil étatique canadien. En effet, elle rejette un système jusque-là fondé sur le favoritisme, pour introduire les principes du mérite, de l'indépendance et de la neutralité des fonctionnaires, principes qui régissent encore aujourd'hui la fonction publique canadienne. Ces changements se produisent à la suite d'une longue réflexion sur la nature de la fonction publique, amorcée au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qui trouve largement écho dans le monde anglo-américain, mais qui s'est souvent butée à l'intérêt des politiciens pour le *statu quo*. Même si les grandes idées de réforme de la fonction publique sont connues, voire acceptées par certains dès les années 1870, ce n'est qu'à la suite du dépôt du rapport de la commission royale d'enquête de 1907-1908 que les politiciens y acquiescent en pratique et entreprennent des changements majeurs, en 1908.

Le mémoire s'intéresse plus précisément à cette commission royale d'enquête de 1907-1908 et à la réforme législative qui s'ensuit, en 1908, épisode méconnu de l'histoire politique canadienne et assez peu documenté. L'étude cherche tout d'abord à déterminer le contexte politique et idéologique présidant à la création de cette commission d'enquête, puis en examine les travaux en profondeur afin de démontrer comment ses constats et recommandations ont poussé le gouvernement canadien à réformer la fonction publique et les principes directeurs qui en guident l'action. Cela fait, nous analyserons les différents éléments de la réforme elle-même, dans le but de voir comment elle rompt avec les conceptions qu'on entretient jusque-là et comment elle s'inscrit dans un nouveau cadre idéologique, produit d'une vision libérale de l'État.

**Mots-clés:** Canada; fonction publique (1867-1914); commission d'enquête; libéralisme; mérite; réforme de la fonction publique; construction de l'État; dépolitisation; gouvernement; John Mortimer Courtney.

**Abstract**

The 1908 reform of the civil service marked a turning point in the development of the Canadian State, as it rejected a system based until then on patronage and introduced the principles of merit, independence and neutrality of civil servants, principles that remain grounding forces of today's civil service. These changes occurred after a long reflection over the nature of the civil service. Such reflection, which resonates with the Anglo-American world, took place over the course of the latter half of the 19<sup>th</sup> century, though it was often obstructed by a politically favoured *status quo*. Although ideas for reforming the civil service were put forward by some as early as in the 1870s, it is only with the report of the Royal Commission of Inquiry 1907-1908 that politicians were finally willing to undertake a comprehensive reform, in 1908.

Our thesis focuses on this Royal Commission of Inquiry and on the legislative reform that followed, in 1908, events that have drawn little attention from political historians and are rather underdocumented. Our first aim is to explain the political and ideological context surrounding the creation of this commission. We then analyze how it came to its observations and recommendations, which in turn led the Canadian government to reform the civil service as well as its guiding principles. We then scrutinize the various elements of the reform itself, with a view to showing how it broke free from the beliefs of the time and embraced a new ideological framework, the product of a liberal vision of the State.

**Keywords:** Canada, civil service (1867-1914); public inquiry, liberalism; merit; civil service reform; construction of State; depoliticization; government; John Mortimer Courtney.

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
I. Historiographie générale de la fonction publique .....	2
II. Historiographie de la commission Courtney .....	3
III. Problématique.....	6
IV. Documentation et approche.....	9
<b>Chapitre 1 – Les origines de la réforme de la fonction publique au Canada .....</b>	<b>13</b>
1.1. Le monde anglo-américain et le Canada .....	13
1.2. Les réformes de la fonction publique dans le monde anglo-américain .....	18
1.2.1. Les réformes en Grande-Bretagne (1854-1906).....	19
1.2.2. Les réformes aux États-Unis (1883-1906) .....	25
1.2.3. Grands principes des réformes de la fonction publique du XIX <sup>e</sup> siècle....	31
1.3. Diffusion des réformes anglo-américaines au Canada .....	34
1.4. Conclusion.....	36
<b>Chapitre 2 – La fonction publique du Canada entre 1867 et 1907 .....</b>	<b>38</b>
2.1. La réorganisation de la fonction publique issue de la Confédération .....	39
2.2. Les commissions d’enquête sur la fonction publique au XIX <sup>e</sup> siècle (1868-1892).....	42
2.2.1. La commission Langton (1868-1870) .....	42
2.2.2. La commission McInnis (1880-1881) .....	48
2.2.3. La commission Hague (1891-1892) .....	54
2.2.4. La portée des commissions d’enquête sur la fonction publique (1868-1892).....	60
2.3. La fonction publique sous le gouvernement libéral de sir Wilfrid Laurier (1896-1907) .....	63
<b>Chapitre 3 – La commission Courtney: entre répétition et nouveauté .....</b>	<b>67</b>
3.1. La fonction publique à la veille de la commission Courtney (1907) .....	67
3.2. Les débats de la Chambre des communes des 24-25 avril 1907 .....	71
3.3. La création et le déroulement des travaux de la commission (15 mai 1907 - 26 mars 1908).....	75
3.3.1. La constitution et le mandat de la commission .....	75
3.3.2. Les témoignages .....	76
3.3.3. Le rapport de la commission .....	78
3.3.3.1. Les observations .....	78
3.3.3.2. Les recommandations.....	85
3.3.3.3. Commentaires sur les travaux de la commission .....	88
3.4. La réception du rapport .....	90
3.5. Conclusion.....	93
<b>Chapitre 4 – Le legs de la commission Courtney et la réforme de la fonction publique.....</b>	<b>96</b>
4.1. Les débats de la Chambre des communes du 26 mai 1908 .....	96
4.1.2. Les débats entourant le projet de loi de 1908 sur la réforme de la fonction publique.....	98
4.1.2. La <i>Loi portant modification de la Loi du service civil</i> .....	104

4.2. Les valeurs et les préceptes libéraux entourant la réforme de la fonction publique .....	112
4.2.1. Une vision libérale de la fonction publique.....	112
4.2.2. Le choix de John Mortimer Courtney comme commissaire en chef.....	118
4.3. Conclusion.....	121
<b>Conclusion.....</b>	<b>123</b>
5.1. La création de la commission Courtney .....	123
5.2. La réforme et l'État .....	129
5.3. Les réformes du monde anglo-américain .....	132
5.4. La vague de réformes subséquentes .....	136
<b>Bibliographie.....</b>	<b>138</b>
<b>Annexe – Tableaux comparatifs des lois anglo-américaines .....</b>	<b>148</b>
1. Constitution des commissions permanentes.....	148
2. Mandat des commissions.....	151
3. Examens d'entrée et de promotion .....	161
4. Élimination de l'influence politique et des activités partisans .....	166
5. Classification des fonctionnaires.....	168
6. Dossiers permanents des employés .....	172
7. Période de probation.....	173
8. Incitatifs financiers à la performance .....	174
9. Système de pensions.....	175

**Liste de figures**

Fig. 1 – Admission à la fonction publique.....	107
Fig. 2 – Promotions.....	109

## **Introduction**

En 1907, une commission royale d'enquête est constituée afin d'évaluer l'état de la fonction publique canadienne. On y nomme trois commissaires: John Mortimer Courtney, ancien sous-ministre des Finances, Thomas Fyshe, banquier de Montréal, et Philippe J. Bazin, homme d'affaires de Québec. Ils ont pour tâche d'examiner le fonctionnement de l'appareil étatique afin de trouver des solutions permettant de le rendre plus efficace tout en réalisant des économies. Entre mai et juin 1907, plus de deux cents fonctionnaires témoignent devant cette commission. Le 26 mars 1908, après plusieurs séances de délibération, les commissaires déposent leur rapport à la Chambre des communes, rapport qui comporte une analyse des principaux enjeux touchant la fonction publique ainsi que des recommandations visant à l'améliorer. Poussé par un scandale découlant de certaines observations des commissaires et coincé par un jeu politique mené par le Parti conservateur, le gouvernement libéral donne suite au rapport et procède à une réforme majeure de la fonction publique. Cette réforme conduit à d'importants changements dans la structure de l'appareil étatique et met en œuvre certaines des valeurs qui sont toujours celles de l'actuelle fonction publique canadienne.

C'est grâce au rapport de la commission et à la réforme qui s'ensuit que commence à s'opérer une séparation entre le politique et l'administratif. L'ancien système administratif reposant sur le favoritisme laisse place à un nouveau mode de fonctionnement fondé sur le mérite. En d'autres mots, l'après-commission constitue une première affirmation «officielle» du principe de l'indépendance administrative au Canada. Une première concrétisation de ce principe réside dans la création de la Commission du Service Civil (CSC), aujourd'hui la Commission de la fonction publique du Canada (CFP), organisme indépendant chargé du recrutement, des promotions et, généralement, de l'attribution des postes dans la fonction publique, ainsi que de l'évaluation des fonctionnaires. De plus, les réformes découlant du rapport de la commission Courtney jettent les bases de la professionnalisation de la fonction publique, qui prendra véritablement son envol dans les années 1920.



D'un point de vue idéologique, la commission Courtney représente l'aboutissement d'une première période de réflexion sur la forme que doit prendre la fonction publique du Canada, réflexion qui commence dès l'avènement de la Confédération. Malgré trois commissions d'enquête entre 1868 et 1892, ce n'est qu'au lendemain d'une quatrième, celle de 1907-1908, qu'une véritable réforme est entreprise, avec des résultats concrets.

Par ailleurs, cette commission se révèle le théâtre d'une intéressante manifestation de la bourgeoisie urbaine libérale de classe moyenne qui émerge alors et qui réclame des changements dans le fonctionnement et l'organisation de l'appareil étatique canadien afin de mieux l'arrimer aux nouvelles réalités socioéconomiques et politiques du Dominion, en ce tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Dans la foulée, le rapport de la commission rompt avec le réflexe traditionnel qui consiste à calquer les réformes canadiennes sur le seul modèle britannique et, bien que s'inspirant d'éléments provenant du monde anglo-américain en général, elle propose des solutions proprement canadiennes.

## **I. Historiographie générale de la fonction publique**

Si on la compare à celle des États-Unis ou de la Grande-Bretagne, l'historiographie de la fonction publique au Canada est beaucoup moins vaste. On y retrouve principalement des ouvrages sur l'histoire de la fonction publique envisagée comme un tout indistinct, dans une perspective chronologique retraçant simplement l'évolution des structures, ou encore des études sur le développement d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental particulier qu'on isole du reste de la fonction publique (par exemple le ministère des Affaires étrangères ou le Conseil national de recherches du Canada). Certains pans de la fonction publique sont également examinés indirectement dans le cadre d'études connexes, notamment dans des ouvrages d'histoire politique (Granatstein), d'histoire des idées (Fergusson, Owram), dans des biographies ou encore à travers des études portant sur d'autres ordres et paliers de gouvernement (Gow, Hodgetts, Dagenais). Malgré cela, la question de la construction de l'État par l'analyse de l'histoire de la fonction publique reste un

champ d'études presque inexploré. Par ailleurs, notons que l'apport historique demeure encore assez mince, alors que les contributions faites par les politologues et les spécialistes de l'administration publique occupent une place beaucoup plus importante dans ce champ d'études.

L'histoire de la fonction publique du Canada se divise en quatre périodes. Il y a d'abord la période de formation de l'État et de ses assises administratives, de 1867 à 1918, suivie d'une période de consolidation qui mènera, de 1919 à 1945, au développement d'un État moderne. La période 1946 à 1984 est celle de l'expansion de l'État; depuis 1984, c'est l'avènement d'une administration publique néolibérale. Or, les études relatives à la première de ces périodes, par contraste avec les trois autres, sont peu nombreuses, ce qui limite la possibilité d'approfondir les connaissances sur la fonction publique de cette époque.

## **II. Historiographie de la commission Courtney**

Dans cet ensemble historiographique, aucun ouvrage ne porte spécifiquement sur la commission Courtney. Cela ne signifie pas pour autant que rien n'a été produit à son sujet. Tout comme l'histoire de la fonction publique en général, celle de cette commission ressort d'un recoupement d'études portant sur d'autres sujets ou encore consacrant une portion de leur corpus à cet épisode.

Quelques études se penchent tout de même plus généreusement sur la commission de 1907-1908 et en fournissent d'intéressantes approches interprétatives. Ainsi en va-t-il de l'ouvrage *The Civil Service of Canada* de Robert MacGregor Dawson (1929)<sup>1</sup>, première étude complète retraçant l'histoire de la fonction publique du Canada depuis l'avènement du gouvernement responsable (1848). L'auteur décrit l'évolution de la fonction publique à travers les diverses commissions d'enquête qui ont ponctué son existence et examine les changements qui en ont résulté (ou qui, au contraire, ont avorté). Dawson voit le développement de la fonction publique comme

---

<sup>1</sup> Robert MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, 266p.

étant le produit d'une lutte entre le favoritisme et le mérite, qui s'apparente à la dichotomie entre le bien (mérite) et le mal (favoritisme). La commission Courtney représente pour lui une étape importante dans cette lutte puisque les réformes qui en découlent mèneront à une séparation du politique et de l'administratif, notamment grâce à la création de la Commission du Service Civil (CSC), organisme indépendant chargé de pourvoir aux postes de la fonction publique, et ce, conformément au principe du mérite. Selon Dawson, c'est donc le triomphe du mérite sur le favoritisme.

Pour sa part, *The Biography of an Institution: The Civil Service of Canada, 1908-1967*, de John E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et Seymour V. Wilson (1972)<sup>2</sup>, ne constitue pas tant un livre portant sur la fonction publique qu'une étude de l'organisme chargé de sa dotation et de son évaluation. Toutefois, l'ouvrage s'intéresse à la commission Courtney et à la réforme qui en découle, mais principalement en ce qui concerne la création de la CSC en 1908. Les auteurs voient les changements survenant au sein de la fonction publique comme le produit de tensions «naturelles» de l'appareil étatique. Les systèmes et structures deviennent ainsi désuets lorsqu'ils ne sont pas en mesure de répondre à une demande particulière et sont dès lors remplacés par de nouvelles structures, mieux adaptées au nouveau contexte. Les travaux de la commission Courtney n'auraient été que le reflet de ce mouvement et non sa source.

Pour ce qui est de *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, de Ken Rasmussen et Luc Juillet (2008)<sup>3</sup>, l'analyse y est avant tout centrée sur l'évolution du concept de mérite au sein de la CSC en fonction d'un contexte politique en perpétuel changement. Tout comme l'ouvrage de Hodgetts, il s'agit d'abord d'une histoire institutionnelle plutôt que sur la fonction publique comme ensemble. Les auteurs reconnaissent l'importance de la commission

---

<sup>2</sup> John E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et Seymour V. Wilson, *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1972, 532p. (ci-après «Hodgetts»).

<sup>3</sup> Ken Rasmussen et Luc Juillet, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, 248p.

Courtney, qui marque un tournant dans la réforme de la fonction publique canadienne, mais ils ne s'y intéressent pas en tant que tel. L'accent est mis sur la finalité (création de la CSC) plutôt que sur le processus (travaux de la commission Courtney).

Dans l'ensemble des ouvrages traitant, même accessoirement, de la question, les trois mêmes constats sont généralement faits à propos de la commission Courtney. D'une part, on mentionne qu'elle est à l'origine de l'introduction du principe du mérite dans la fonction publique et amorce la disparition du système de favoritisme, éliminé lors des réformes de 1918-1921. D'autre part, on traite de la réorganisation du système de classification des employés. Enfin, presque tous soulignent la création de la CSC sans toutefois la situer sur la trame politique ou celle du développement de l'appareil étatique, se contentant plutôt de présenter le mandat de cet organisme. Bref, ces études ont en commun de n'offrir qu'une description sommaire d'un épisode qui gagne à être analysé.

En fait, l'historiographie de la fonction publique pour la période 1867-1908 a pour principal défaut de ne pas situer ses objets d'étude dans un cadre plus vaste. Par exemple, les travaux de Hodgetts sur la CSC offrent une excellente analyse de l'évolution des structures de cet organisme, mais son incidence sur l'appareil étatique ou la construction et le développement de l'État est pratiquement ignorée. Quant à la commission Courtney, elle est surtout envisagée comme une étape menant à la création de la CSC.

Pour Hodgetts tout comme pour Rasmussen et Juillet, du reste, la réforme de la fonction publique canadienne de 1908 est le produit d'un mouvement remontant au moins aux années 1870. L'idée de créer la CSC a été développée bien avant la mise sur pied de la commission Courtney, qui constitue en quelque sorte la dernière instance à avoir repris et remanié cette idée avant son adoption. Cela présuppose que la réforme de la fonction publique de 1908 était inévitable. Inévitable pour Hodgetts, car, les structures n'étant tout simplement plus adaptées aux nouvelles réalités auxquelles fait face l'État canadien au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, de nouvelles assises se

sont éventuellement imposées. Inévitable pour Rasmussen et Juillet, car il s'agit du fruit d'un mouvement de réforme qui, influencé par l'activisme de la haute fonction publique, grandit jusqu'à ce que la réforme devienne la voie dominante et soit subséquemment avalisée. Ces interprétations permettent certes de saisir le contexte global des développements précédant l'adoption de la réforme de 1908, mais non d'expliquer pourquoi la réforme a été adoptée au moment où elle l'a été. Est-ce à dire que les structures n'étaient pas assez défailtantes jusque-là et que le mouvement de réforme de la fonction publique n'était pas assez important pour que des changements soient effectués plus tôt? Dawson fait pourtant état d'une fonction publique profondément inefficace dès les années 1880, alors que Hodgetts note l'adoption de quelques réformes au cours de cette même décennie, soulignant ainsi une certaine réussite de la part des réformistes. Pourquoi faut-il alors attendre jusqu'en 1908 avant d'effectuer ce qui se révélera un virage majeur? Les auteurs cités n'offrent aucun éclaircissement sur cette question, se contentant de traiter des seuls passages du rapport de la commission Courtney ayant trait à la CSC. Cela rend difficile la compréhension d'un événement dont les origines et les ramifications dépassent largement l'historique institutionnel auquel il est présentement cantonné. Il y a donc une lacune tant au niveau factuel et événementiel qu'historiographique.

### **III. Problématique**

C'est donc dans ce contexte historiographique précis que se situe notre recherche. Le présent mémoire porte sur la formation de la Commission royale d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908 et sur la réforme qui en découle. Il s'articule autour de deux questions principales: pourquoi la commission Courtney a-t-elle été créée et que signifie-t-elle dans le développement de l'État canadien?

Pour ce qui est de la mise sur pied de la commission, a-t-on voulu résoudre des failles structurelles importantes? Est-ce l'aboutissement d'une longue réflexion sur les fondements de l'organisation bureaucratique de l'État? Pouvons-nous parler d'une manœuvre opportuniste et conjoncturelle visant à éviter ou minimiser un scandale politique? Selon ce qu'indiquent nos recherches, la réflexion sur la réforme

de la fonction publique, de même que la nécessité et l'orientation d'une telle démarche font largement consensus auprès des différents acteurs de l'époque. Nous croyons, et c'est ce que nous tenterons de vérifier, que la mise sur pied de la commission s'est imposée pour deux raisons principales: d'abord comme une sorte de véhicule destiné à faire passer un processus de réforme déjà envisagé, ensuite parce qu'elle a servi à prévenir, tout en les camouflant, des scandales qui couvaient, certains espérant ainsi détourner l'attention du public.

Nous chercherons également à déterminer si et comment le rapport de la commission Courtney et la réforme qu'il génère s'inscrivent dans le développement et la construction de l'État canadien. Nous nous demanderons aussi si la réforme de 1908 constitue l'exemple d'une vision libérale de l'État ou de l'intégration du Canada à un ordre libéral. En effet, le mérite, qui est au cœur de la réforme de la fonction publique, est un concept fondamentalement libéral. En vertu de ce principe, seuls ceux qui ont les aptitudes requises peuvent devenir fonctionnaires et progresser dans l'appareil administratif. Cette préoccupation pour le mérite comme unique critère de d'attribution des postes se double d'exigences formelles (par exemple, les examens d'entrée) qui assurent une certaine égalité des chances. En d'autres mots, on évacue les considérations sociales, économiques ou politiques (arbitraire) pour se fonder sur le seul principe de la compétence (équité). Ainsi, en éliminant le favoritisme du fonctionnement de son organe administratif et en embrassant le principe de mérite, le Canada accepterait donc (théoriquement du moins) les préceptes libéraux qui se rattachent à un tel changement. La chose est d'autant plus importante qu'elle affecte le fonctionnement même de l'État. Ainsi, cette étude permettra de resituer la réforme de 1908 dans le contexte plus large du passage à un État libéral.

Il convient de préciser immédiatement l'idée de libéralisme à laquelle nous associons cette réforme de la fonction publique. Selon l'historien Michel Ducharme, «le libéralisme constitue une idéologie éclatée»<sup>4</sup>, dont on trouve en effet des

---

<sup>4</sup> Michel Ducharme, «Penser le Canada: la mise en place des assises intellectuelles de l'État canadien moderne (1838-1840)», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 56, 3, (hiver 2003), p. 362.

définitions multiples. En l'occurrence notre propos ne se rattache pas à la définition classique du libéralisme, qui en fait une doctrine magnifiant l'individualisme et la propriété, conditions de la liberté<sup>5</sup>. Il ne se rattache pas non plus à l'adéquation économiste entre libéralisme et capitalisme, où prime un laissez-faire qui s'oppose à l'intervention de l'État. Le libéralisme dont nous traitons est centré sur l'individu et la propriété, certes, mais valorise aussi le mérite de même que l'égalité formelle et théorique de tous les individus, la responsabilité, le bien public, un ordre garanti par la loi ainsi que le respect de la règle de droit, toutes valeurs qui conditionnent le principe de la liberté individuelle. Ce libéralisme accepte l'existence de l'État comme garant de l'ordre, de la sécurité et de la stabilité sociale qui permettent à chacun de jouir de sa liberté, de faire valoir ses capacités et de tirer profit de son travail. C'est, selon la formulation de Doug O'wram, «the concept of the state as a service agency of the individual»<sup>6</sup>. Pour éviter les dérives autoritaristes, cependant, ce libéralisme favorise un État reposant sur un équilibre entre les pouvoirs confiés à diverses institutions (législatif, exécutif/administratif et judiciaire).

Le projet libéral ne s'impose pas par la force. Son existence repose sur la libre adhésion des individus raisonnables, responsables et autonomes. Il s'agit aussi d'une idéologie pragmatique, adaptable et malléable, qui favorise une approche contractuelle<sup>7</sup>, fondée sur la libre volonté.

Durant la période couverte par le mémoire, ce principe libéral appliqué au fonctionnement de l'État se traduit par trois éléments principaux: 1) la rationalisation des pratiques administratives, c'est-à-dire une réorganisation du mode de fonctionnement de l'activité gouvernementale visant à favoriser une plus grande efficacité dans l'acquittement des tâches quotidiennes de l'État; 2) la séparation du

---

<sup>5</sup> Jeffrey L. McNairn, «In Hope and Fear: Intellectual History, Liberalism, and the Liberal Order Framework», dans Jean-François Constant et Michel Ducharme (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 70.

<sup>6</sup> Doug O'wram, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 120.

<sup>7</sup> On pourrait d'ailleurs penser que le pacte confédératif lui-même est l'expression, dans la sphère étatique, de cette approche contractuelle propre au libéralisme que nous envisageons ici. La vérification de cette affirmation, toutefois, dépasse le cadre du présent mémoire.

politique et de l'administratif, qui débute par une reconnaissance des intérêts de l'État, dissociés et placés au-dessus des impératifs partisans, notamment en dépolitisant la fonction publique; 3) l'introduction du principe du mérite, où l'on tient compte des capacités des individus plutôt que de leurs relations.

#### **IV. Documentation et approche**

Afin de répondre à cette problématique, plusieurs sources ont été consultées. Le fonds d'archives original de la commission de 1907-1908 ayant brûlé lors de l'incendie du Parlement, en 1916, certains documents, tels que les procès-verbaux, les ébauches du rapport final, la correspondance ou les notes des commissaires n'ont pu, malheureusement, être consultés. Cependant, malgré la perte de ces pièces inestimables, d'autres sources nous ont permis d'effectuer notre travail: en plus du rapport de la commission Courtney, bien sûr, nous avons consulté les témoignages, les débats parlementaires, les différentes lois sur la fonction publique de 1867 à 1908, les journaux et d'autres documents officiels pertinents.

Le rapport de la commission constitue notre point de départ. Non seulement ce document dresse-t-il le portrait de la fonction publique telle qu'elle existe en 1907-1908, mais les recommandations des commissaires articulent de façon claire et concrète une vision de la fonction publique sur laquelle s'appuiera la réforme subséquente. C'est cette vision que nous définirons et examinerons, ainsi que ce qui la sous-tend. Pour ce qui est des témoignages des personnes entendues par la commission, ils nous permettent de cerner les différents sujets abordés lors des audiences et les préoccupations des intervenants. On constatera que certains thèmes sont plus fréquemment évoqués que d'autres, permettant ainsi de discerner les enjeux principaux. La lecture de ces témoignages révèle aussi les points de consensus et ceux de divergence. Par ailleurs, l'examen des questions posées par les commissaires nous permet de déterminer leurs champs d'intérêt et peut-être même de découvrir la direction qu'ils tentent de donner aux témoignages.

Quant aux débats de la Chambre des communes, ils serviront tout d'abord à contextualiser la commission. Dans un premier temps, les débats précédant sa



création aident à mieux comprendre, du moins d'un point de vue politique, les raisons de sa mise sur pied par le gouvernement Laurier. À la suite du dépôt du rapport, les débats rendent compte des différentes réactions parlementaires. Enfin, lorsque vient le temps d'examiner comment le gouvernement compte mettre en œuvre les recommandations des commissaires, les débats entourant l'adoption de la loi réformatrice montrent comment interagissent les différentes idéologies qui animent les députés. Nous avons également examiné les débats du Sénat, plus particulièrement ceux entourant l'adoption du projet de loi de réforme introduit en 1908. Cependant, force est de constater que les débats sénatoriaux sont surtout d'ordre technique et, portant principalement sur le jargon juridique du projet, ne jettent pas beaucoup de lumière sur les aspects politiques de la réforme.

Entre 1867 et 1908, la loi qui régit la fonction publique est modifiée plus de trente fois, dont quatre de manière significative. En retraçant l'évolution de ces lois, on peut, d'une part, tenter de déterminer si ces multiples modifications correspondent à une tendance particulière et, d'autre part, les comparer avec la nouvelle loi adoptée en 1908. Les différences entre celle-ci et la loi précédente sont-elles fondamentales? Signalent-elles une évolution, voire une transformation idéologique?

Afin de rendre notre recherche plus exhaustive, nous avons également fait appel à d'autres documents officiels tels que les rapports de commissions d'enquête antérieures, ceux du vérificateur général du Canada, du Conseil du Trésor ou encore des arrêtés en conseil. Ces documents complètent la mise en contexte de la commission Courtney.

Par ailleurs, nous avons choisi, notons-le, d'examiner la version *anglaise* des sources officielles. Bien que le Canada soit un pays bilingue et que tous les documents officiels doivent être produits dans les deux langues<sup>8</sup>, il est reconnu que la

---

<sup>8</sup> L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce que:

**133.** Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis

qualité de la traduction française de ces documents laissait à désirer, à l'époque, en raison d'un manque de ressources et d'expertise. Par ailleurs, dans les faits, la majeure partie de l'activité étatique et législative se déroule alors en anglais; il semble donc préférable, pour ces raisons, d'analyser les sources dans cette langue.

Pour faire contrepoids à la documentation officielle, nous avons également choisi de rendre compte de la couverture médiatique des travaux de la commission. À travers les quelques éditoriaux écrits à propos de la fonction publique entre 1907 et 1908, les journaux expriment différents points de vue sur la question. Bien que, dans le cadre de cette étude, notre échantillon soit assez modeste (nous nous sommes limités à quatre journaux du Canada central, deux anglophones – *The Montreal Daily Star* et *The Globe* – et deux francophones – *La Presse* et *La Patrie*), cela permet tout de même de voir comment se positionnent des quotidiens qui représentent un lectorat distinct. L'analyse de la couverture médiatique nous permet aussi de contextualiser la réception du rapport par le grand public.

Riche de toutes ces sources, l'approche privilégiée dans la rédaction du mémoire en est une de recoupements et de déductions: c'est par là que nous tentons de répondre le plus efficacement possible aux questions soulevées par la problématique que nous avons identifiée. L'objectif est donc de reconstituer les trois trames, événementielle, politique et idéologique, qui animent les travaux de la commission et la réforme qui suit. La trame événementielle nous permet de saisir le déroulement de la commission et ses ramifications dans son incarnation quotidienne. La trame politique nous permet d'observer comment les différents acteurs interviennent dans le cadre et en marge des travaux de la commission. Enfin, la trame idéologique nous permet de déceler les différents courants qui circulent et interagissent.

---

sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Le mémoire est divisé en quatre chapitres. Le premier porte sur les origines de la réforme de la fonction publique canadienne. Nous y étudions les mouvements des réformistes britanniques et américains durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, afin de mieux situer la réforme canadienne. Nous cherchons à déterminer quels sont les grands courants de réforme administrative et comment ils prennent racine au Canada. Le deuxième chapitre est une analyse des commissions d'enquête qui ont précédé la commission Courtney et qui se sont elles aussi penchées sur la fonction publique canadienne. Nous examinons ici les trois plus importantes de ces commissions d'enquête (1868-1870, 1880-1881 et 1892) afin de dresser un portrait de l'état de la fonction publique avant la création de la commission Courtney et du développement des idées de réforme. Le troisième chapitre porte sur la commission Courtney elle-même et se penche sur les raisons de sa création, le déroulement de ses travaux, ainsi que les intrigues et ramifications politiques qui l'entourent. En outre, ce chapitre sert à présenter l'activité quotidienne de la commission et l'accueil qu'a reçu son rapport de la part des politiciens et des médias. Enfin, le quatrième chapitre aborde l'après-commission. Nous tentons de déterminer le legs de celle-ci, notamment en examinant le processus menant à l'adoption de la loi de 1908 et le contenu de cette loi. Enfin, nous expliquerons en quoi cette réforme s'inscrit à notre avis dans un ordre libéral.

L'apport envisagé de ce mémoire à l'historiographie est de documenter et mettre en lumière les travaux d'une commission dont peu ont parlé et dont l'impact paraît sous-estimé. L'analyse du déroulement de la commission et du contexte immédiat s'y rattachant nous offre la possibilité de faire un état plus détaillé des connaissances et d'offrir des pistes pour des recherches ultérieures. De façon plus générale, l'étude de cette commission nous permet de mieux comprendre les mécanismes qui animent la relation entre le politique et l'administratif dans le développement de l'État canadien au début du XX<sup>e</sup> siècle.

# **Chapitre 1**

## **Les origines de la réforme de la fonction publique au Canada**

Le mouvement de réorganisation de la fonction publique canadienne tire ses origines des réformes entreprises en Grande-Bretagne et aux États-Unis au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. La pénétration des idées britanniques et américaines au Canada s'explique en bonne partie, bien sûr, par une conjoncture spatio-temporelle particulière. D'un point de vue institutionnel, le Canada est en effet rattaché à la Grande-Bretagne; géographiquement et économiquement, sa proximité lui permet aussi d'entretenir des liens de plus en plus étroits avec les États-Unis. Cependant, une analyse de ces facteurs conjoncturels ne suffit pas à expliquer les fondements de cette double influence, qui découle également de l'appartenance du Canada à une culture commune: la culture anglo-américaine. Ce facteur, dont nous examinerons les composantes dans ce chapitre, nous permet de comprendre le contexte identitaire et juridique dans lequel s'inscrit le Canada, contexte qui a facilité l'assimilation et la transposition à son propre appareil étatique des préceptes anglo-américains.

L'objectif du chapitre est donc de définir le contexte international et intellectuel dans lequel s'inscrit le mouvement de réforme de la fonction publique canadienne. Nous examinerons tout d'abord la relation entre le Canada et ce monde anglo-américain avec lequel il partage un héritage commun. Par la suite, nous nous pencherons sur les mouvements de réforme britanniques et américains afin d'en identifier les raisons, les mécanismes et les innovations. Enfin, nous examinerons la manière dont ces idées réformistes se sont diffusées au Canada et s'y sont implantées. Pour ce faire, nous nous appuierons principalement sur l'historiographie existante.

### **1.1. Le monde anglo-américain et le Canada**

Bien que l'héritage britannique au sens large trouve ses racines dans la colonisation (blanche et de peuplement) de divers ensembles depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, nous définirons ici plus restrictivement les pays anglo-américains comme étant des démocraties qui se sont développées au XIX<sup>e</sup> siècle dans la lignée d'une certaine

tradition institutionnelle, administrative et juridique britannique, soit la Grande-Bretagne (évidemment), l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande<sup>1</sup>.

Bien sûr, ces pays ne sont pas totalement homogènes, s'étant chacun constitué et développé de manière différente. Par exemple, les États-Unis ont connu une rupture complète avec l'Empire britannique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et ont évolué de manière indépendante, épousant notamment le républicanisme plutôt que le parlementarisme de type Westminster et créant des institutions proprement américaines. Inversement, étant resté plus longtemps dans le giron britannique, le Canada s'est construit de manière progressive en conservant l'essentiel des structures coloniales (avec les adaptations requises par son contexte). Cela s'est fait à travers un processus de dévolution graduelle des pouvoirs de l'autorité impériale (Londres) vers l'administration coloniale (Montréal), puis avec l'avènement du gouvernement responsable en 1848 (représentant *de facto* l'autonomie interne) et l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>2</sup>, qui érige les bases constitutionnelles et institutionnelles du nouvel État canadien. Celui-ci complètera sa marche vers l'indépendance fonctionnelle en 1931, avec le *Statut de Westminster*<sup>3</sup>. La Nouvelle-Zélande et l'Australie connaissent elles aussi un mouvement d'émancipation progressive, dans un cadre de démocratie parlementaire semblable.

Malgré ces différences, il demeure que ces pays partagent plusieurs caractéristiques de base, suffisamment pour pouvoir être considérés comme constituant un ensemble relativement cohérent. Cet ensemble est animé par trois

---

<sup>1</sup> Techniquement, l'Afrique du Sud et l'Irlande devraient également être considérées, mais, en raison de leur évolution historique particulière, nous estimons qu'il n'est pas opportun de les inclure dans le modèle que nous examinons ici.

<sup>2</sup> Dans le cadre de cette étude, l'emploi de «Loi de constitutionnelle de 1867», nom actuel de la loi, sera privilégié à celui de l'ancien titre, «Acte de l'Amérique du Nord britannique».

<sup>3</sup> Il ne restera plus que l'abolition, en 1949, des appels au Conseil privé anglais des jugements de la Cour suprême du Canada pour renforcer ce processus d'autonomisation, qui sera complété par le rapatriement de 1982, avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* (bien qu'on puisse prétendre qu'il y a encore un bémol à l'indépendance et à la souveraineté d'un pays dont le chef d'État est toujours l'occupant(e) du Trône britannique).

éléments centraux: la primauté du droit, la *common law* et une conception floue de la notion d'État.

La primauté du droit («*rule of law*»), c'est-à-dire le principe voulant qu'aucun individu ne puisse se soustraire à la loi et que l'action étatique elle-même soit assujettie au droit et fondée sur l'application de règles juridiques, est une caractéristique essentielle du monde anglo-américain. Cette notion ne lui est évidemment pas exclusive, mais ce qui le distingue d'autres collectivités, et qui, du même coup, en constitue un véritable pilier, est la place centrale qu'elle occupe tant dans la quotidienneté de la société que dans les plus hautes sphères administratives et gouvernantes<sup>4</sup>. Il s'agit en effet d'une valeur qui s'est développée depuis longtemps en Angleterre (que nous pouvons lier à l'évolution du parlementarisme et de l'activisme judiciaire à partir du XIII<sup>e</sup> siècle, en réaction au pouvoir royal) et qui a été importée par la suite dans les sociétés coloniales anglaises. Nous pouvons ainsi parler d'une véritable «culture» de la primauté du droit dans le monde anglo-américain.

Dans ces démocraties, est profondément ancré le principe selon lequel l'autorité gouvernementale est exercée dans le respect de la loi et celui de certains préceptes fondamentaux qui en sont une composante intégrale. En théorie, la ligne entre la bonne gouvernance et l'arbitraire est donc nettement tracée. Par contraste, dans les pays aux traditions de gouvernance centrale forte (France, Allemagne), cette distinction s'est imposée plus tardivement parce que l'État y est considéré en quelque sorte au-dessus des cadres établis par l'application régulière de la loi. Le régime de primauté du droit s'est donc installé plus lentement dans ces pays, qui ont conservé plus longtemps que leur homologue britannique des formes (successives) de gouvernance autoritaire et arbitraire, ne constituant des «États» au sens moderne terme que durant le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, même si la primauté du droit n'est pas fondamentalement anglo-américaine, elle pénètre les sociétés anglo-américaines de manière singulière et caractérise leur culture. C'est d'ailleurs la première règle de la *common law*, armature sociojuridique de l'anglo-américanité.

---

<sup>4</sup> Donald Poirier et Anne-Françoise Debruche, *Introduction générale à la common law*, Cowansville, Québec, Les Éditions Yvon Blais, 2005, p. 29.

La *common law* peut être définie ainsi:

[Elle] comprend les systèmes juridiques fondés sur le droit anglais qui retiennent les principes, les usages et les règles dont l'autorité normative repose surtout sur l'activité judiciaire plutôt que sur une déclaration expresse de la volonté du législateur. Cette définition oppose les systèmes de *common law* à ceux d'inspiration romaniste, dont le corpus de normes est issu principalement de l'activité législative et exécutive.<sup>5</sup>

La *common law* est avant tout, historiquement du moins, le fait des juges, qui déclarent le droit à l'occasion des différents litiges qui leur sont soumis, adoptant au cas par cas des solutions qui auront l'autorité du précédent et finiront par se muer en règles générales. Il y a dans ce respect du précédent la marque d'une société consensuelle fondée sur certaines valeurs philosophiques partagées<sup>6</sup>. On y accorde beaucoup de place aux libertés individuelles et la *common law* s'est en conséquence constituée, historiquement, sur un fond de méfiance envers l'autorité étatique (d'abord royale) et toutes ses ramifications, y compris dans leur incarnation moderne de l'administration publique<sup>7</sup>. Le législateur a son rôle dans ce système, mais il n'est pas, sinon depuis le XX<sup>e</sup> siècle, avec la modernisation et l'accentuation du rôle de l'État dans la société, le principal producteur des normes juridiques. Cela peut expliquer l'aspect «patchwork» de la *common law*, qui préfère aux grands énoncés généraux et abstraits une approche plus pragmatique.

La *common law*, introduite au Canada<sup>8</sup> et aux États-Unis à la faveur de la colonisation britannique, s'est bien sûr développée dans ces deux pays d'une manière

---

<sup>5</sup> Louise Bélanger-Hardy et Aline Grenon (dir.), *Éléments de Common Law canadienne: comparaison avec le droit civil québécois*, Toronto, Thomson, 2008, p. 25.

<sup>6</sup> Poirier et Debruche, *op. cit.*, p. 29.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Il peut être utile de rappeler les grandes étapes de cette introduction au Canada. En 1763, le droit anglais prévoit que lorsque l'Angleterre conquiert de nouveaux territoires déjà occupés, c'est-à-dire peuplés, le droit local continue de régir les rapports entre individus (droit privé), mais le droit anglais s'y substitue en toute matière gouvernementale (c'est-à-dire de droit public, qui englobe les règles régissant la constitution et le fonctionnement de l'État et les rapports entre celui-ci et les individus). On peut considérer qu'il est logique (politiquement parlant en tout cas) que la nouvelle puissance étatique veuille être régie par « son » droit et non celui du territoire qui relève dorénavant de son autorité. La Proclamation royale de 1763, qui (entre autres choses) soumet les habitants de la Nouvelle-France au droit anglais, même dans leurs rapports privés, est donc une exception à la règle générale que respectaient à l'époque les Anglais. Cette situation a engendré un certain mécontentement dans la

propre à refléter leur spécificité, y compris en ce qui concerne l'administration publique et les relations de celle-ci avec les citoyens, mais elle reste foncièrement empreinte de ces grandes valeurs.

En dernier lieu, il importe de parler de la conception «vague» de la notion d'État et plus particulièrement de la dimension de flou constitutionnel qui imprègne traditionnellement les pays anglo-américains. En effet, les constitutions des pays anglo-américains ne sont pas de grands documents détaillés visant à régler tous les pans de la société de manière précise, codifiée et stratifiée, mais constituent plutôt des énoncés généraux pouvant être interprétés de plusieurs façons et avec beaucoup de latitude. Ainsi, la Constitution américaine propose un cadre structurel général au niveau de l'administration fédérale (établissement des différentes branches du gouvernement, création des officines et dévolution de leurs pouvoirs respectifs, en termes parfois assez sommaires); la *Loi constitutionnelle de 1867* est essentiellement un document qui dote le Canada de ses structures administratives de base et délimite les compétences entre les paliers fédéral et provinciaux. De son côté, la Grande-Bretagne n'a tout simplement pas de constitution écrite. Dans tous les cas, c'est par l'activité des tribunaux que l'on comble les lacunes ou les interstices de la constitution et que l'on élabore les règles qui régissent l'activité de l'État et ses rapports avec les citoyens. Dans les pays anglo-américains, la propension à l'étatisme est donc moindre que dans les pays à constitutions fortes (France, Allemagne).

Considérer le monde anglo-américain comme un ensemble dont fait partie le Canada et au sein duquel transitent les principaux courants qui lui serviront

---

population. En 1774, devant ce mécontentement et devant les événements se déroulant au même moment dans les colonies américaines voisines, l'Angleterre a adopté l'*Acte de Québec*, qui réintroduit le droit français (plus exactement le droit applicable aux individus avant la Conquête, droit formé à la fois de règles issues du droit français et de règles locales) pour ce qui est des rapports de droit privé (sauf sur un point, la liberté de tester, qui reste), le droit anglais demeurant en vigueur pour ce qui concerne le droit public (y compris l'établissement des tribunaux) et le droit criminel (ce dernier formellement ciblé).

Le développement du Canada, par la suite, s'est fait sur la même base, les nouvelles provinces (l'Ontario par exemple) adoptant aussi la *common law* pour le droit privé. Il n'est donc pas étonnant qu'en ce qui concerne l'État, ses pompes et ses œuvres, le Canada appartienne à la tradition anglo-américaine. La fonction publique, qui constitue l'appareil de l'État, n'y échappe évidemment pas. C'est bien pour cela que lors des réformes de cette fonction publique, on regarde plutôt ce qui se fait du côté anglo-américain, plutôt que du côté des pays européens continentaux.



d'inspiration dans son entreprise de réforme administrative nous paraît être le cadre le plus approprié afin de mieux comprendre le contexte intellectuel dans lequel il s'inscrit et évolue. Les termes «système de Westminster» ou «démocratie de tradition britannique» pourraient aussi être employés pour rendre compte de la réalité canadienne, mais cela aurait pour effet de négliger l'apport ou le rôle particulier des États-Unis dans l'héritage idéologique du Canada.

De manière plus vaste, les États-Unis et la Grande-Bretagne sont les deux composantes les plus développées du monde anglo-américain, et les seules qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, soient pleinement autonomes. Ce monde anglo-saxon alimente une dynamique interne à laquelle souscrivent et dont s'inspirent les autres pays anglo-américains. Cela est particulièrement le cas du Canada, qui, plus que l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, développe, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, un système administratif hybride, directement tributaire de l'influence des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

## 1.2. Les réformes de la fonction publique dans le monde anglo-américain

La seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle correspond à une première période de réformes structurelles de la fonction publique des pays anglo-américains. D'abord lancé en Grande-Bretagne, à la suite de la publication du rapport Northcote-Trevelyan (1854)<sup>9</sup>, ce mouvement gagne ensuite les États-Unis, où l'on adopte, en 1883, le *Pendleton Act*<sup>10</sup>, importante loi visant à reconfigurer les pratiques et les structures administratives du service civil américain. Autant en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis, certaines réformes avaient été entreprises avant les années 1850<sup>11</sup>, mais elles étaient demeurées assez restreintes tant dans leur portée que dans leur mise en application, n'entraînant pas de véritable rupture dans la conduite quotidienne des affaires administratives.

---

<sup>9</sup> *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, together with a letter from the Rev. B. Jowett*, Parliamentary Papers, 1854, XXVII, p. 1-31.

<sup>10</sup> *An Act to regulate and improve the civil service of the United States*, U.S.C., ch. 27, 22 Stat. 403 (1883).

<sup>11</sup> Introduction d'examens compétitifs pour l'entrée dans la fonction publique des Indes en 1813 et à Malte en 1848; commission régulatrice d'Afrique du Sud en 1847.

La particularité des réformes de 1854 et 1883 s'exprime en trois constats. Premièrement, ces réformes introduisent de nouveaux principes dans la manière d'administrer la fonction publique. Ces principes rompent avec les conceptions jusque-là acceptées par les fonctionnaires et les politiciens et, graduellement, vont engendrer un changement dans la façon de considérer la fonction publique, et ce, tant comme objet que dans son rapport pratique quotidien. Deuxièmement, ces réformes ont un caractère total, englobant toute la fonction publique intérieure au sein d'un seul système. Troisièmement, ces réformes connaîtront un rayonnement qui dépasse les frontières des États dans lesquels elles ont été appliquées, incitant d'autres collectivités (notamment les pays anglo-américains) à réfléchir sur la nécessité de réformer leur propre fonction publique, en s'inspirant bien sûr des réformes britanniques et américaines.

### **1.2.1. Les réformes en Grande-Bretagne (1854-1906)**

À compter des années 1840, le gouvernement britannique enquête sur l'organisation et le fonctionnement de certains de ses ministères. Ces investigations portent surtout sur les pratiques de gestion du personnel et, plus précisément, sur la qualité des candidats admissibles à la fonction publique ou en lice pour une promotion au sein de leur département. Une attention particulière est aussi accordée à la qualité même du travail des fonctionnaires et à l'organisation générale des ministères. Des rapports sont successivement déposés au Parlement rendant compte de certaines irrégularités concernant des fonctionnaires (absentéisme, forfaiture, incompétence), mais sans s'attarder aux problèmes structurels plus vastes (par ex.: difficultés organisationnelles, mauvais suivi de la correspondance, importants délais administratifs, duplication des services, etc.)<sup>12</sup>. Ces constats mènent à certaines corrections mineures, mais aucune solution systémique n'est mise en avant pour corriger les problèmes structurels plus importants. Pour le moment, on s'en tient encore au cas pas cas.

---

<sup>12</sup> Maurice Wright, *Treasury Control of the Civil Service, 1854-1874*, Oxford, Clarendon Press, 1969, p. xiii.

Les épisodes successifs de la Grande Famine (1845-1849) et de la guerre de Crimée (1853-1856) révèlent plusieurs erreurs administratives embarrassantes<sup>13</sup> et mettent à jour l'inefficacité de la fonction publique britannique, provoquant une remise en question des pratiques bureaucratiques. En 1848, une nouvelle série d'enquêtes mandatées par le Parlement est confiée à sir Stafford Henry Northcote, politicien conservateur et ancien secrétaire privé de William Ewart Gladstone lors de sa présidence du *Board of Trade*, et sir Charles Edward Trevelyan, alors *assistant-secretary* au *Treasury*. Northcote et Trevelyan sont ainsi chargés de faire la lumière sur l'ensemble des structures et pratiques administratives des ministères britanniques<sup>14</sup>. Au cours de leur enquête, les commissaires étudient le *Treasury* (1848), le *Home Office* (1848), le *Colonial Office* (1849), le *Foreign Office* (1850), le *War Office* (1852), le *Board of Trade* (1853), le *Department of Practical Art and Science* (1853), le *Poor Law Board* (1853), le *Privy Council Office* (1853), le *Colonial Land and Emigration Office* (1853)<sup>15</sup> et produisent divers rapports. Les résultats de ces enquêtes sont ensuite intégrés à un rapport final plus large, publié en 1854, qui dresse un portrait général de la fonction publique et s'attaque à ses faiblesses structurelles.

Long d'une vingtaine de pages, le rapport s'attarde principalement à trois problèmes qui, selon les commissaires, sont particulièrement néfastes à la bonne conduite des affaires ministérielles: le manque de fonctionnaires compétents, l'absence d'un esprit de corps et la fragmentation de l'activité administrative. Selon les auteurs, ces problèmes sont le résultat d'un phénomène plus large, soit l'institutionnalisation du favoritisme dans le processus de nomination et de promotion des fonctionnaires. En privilégiant les relations personnelles et les prérogatives politiques dans la sélection des candidats plutôt qu'en les évaluant uniquement selon leurs compétences, on se trouve à miner l'efficacité de l'ensemble du travail

---

<sup>13</sup> G. Kitson Clark, «'Statesmen in Disguise': Reflexions on the History of the Neutrality of the Civil Service», *The Historical Journal*, 2, 1 (1959), p. 22., Jennifer Hart, «Sir Charles Trevelyan at the Treasury», *The English Historical Review*, 75, 294 (janvier 1960), p. 102-103.

<sup>14</sup> Peter Hennessy, *Whitehall*, New York, The Free Press, 1989, p. 33-34.

<sup>15</sup> Tel que répertorié dans Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission, 1855-1991. A Bureau Biography*, London, Routledge, 2004, p. 15, et Jennifer Hart, *loc. cit.*, p.104-105.

bureaucratique et on permet l'accaparement de postes administratifs par des fonctionnaires souvent incapables, qui n'ont par ailleurs aucun intérêt à promouvoir l'embauche de collègues plus compétents. De plus, comme chaque ministère agit de manière indépendante, les politiques et les pratiques de recrutement et de promotion varient grandement, ce qui cause une répartition déséquilibrée du talent et un fonctionnement inégal de l'appareil administratif. Il faut donc trouver des solutions pour assainir les pratiques administratives avant qu'elles ne causent la paralysie de l'État et ne fassent encourir encore plus de frais aux contribuables.

Pour éviter ce scénario catastrophiste, le rapport de Northcote et Trevelyan propose trois solutions:

1. To provide, by a proper system of examination, for the supply of the public service with a thoroughly efficient class of men.
2. To encourage industry and foster merit, by teaching all public servants to look forward to promotion according to their deserts, and to expect the highest prizes in the service if they can qualify themselves for them.
3. To mitigate the evils which result from the fragmentary character of the Service, and to introduce into it some elements of unity, by placing the first appointments upon a uniform footing, opening the way to the promotion of public officers to staff appointments in other departments than their own, and introducing into the lower ranks a body of men (the supplementary clerks) whose services may be made available at any time in any office whatever.<sup>16</sup>

Le système d'examens serait administré par une autorité centrale (le *Board of Examiners*) plutôt que par chaque ministère, afin d'assurer une certaine uniformité dans le processus d'évaluation des candidats aux postes publics et la conformité à des standards généraux. Une fois les évaluations terminées, le *Board of Examiners* produirait une liste de tous les candidats ayant passé avec succès ces épreuves, classés par ordre de réussite (de là l'idée d'examens compétitifs visant à récompenser les plus méritants). La liste serait ensuite diffusée auprès de tous les services et ministères. Afin de pourvoir aux postes vacants, les responsables de l'embauche procéderaient ensuite à la sélection des candidats inscrits sur la liste, selon la force de

---

<sup>16</sup> *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, together with a letter from the Rev. B. Jowett, loc. cit., p. 22-23.*

leurs résultats. Pour ce qui est des promotions, un mécanisme similaire serait également chapeauté par le *Board of Examiners*. Cet organisme fonctionnerait donc de manière indépendante afin de se prémunir contre les risques d'ingérence (principalement politique) et les pressions de ceux qui voudraient faire valoir des intérêts contraires à ses objectifs. De plus, le contrôle central du système de recrutement et de promotion permettrait une meilleure distribution des effectifs départementaux. En garantissant que tous les candidats soient soumis au même processus d'évaluation, on obtiendrait une cohorte possédant un seuil de compétence minimale commun, qui peuplerait ensuite les différents ministères. Enfin, une uniformisation des pratiques d'évaluation permettrait une meilleure mobilité du personnel au sein de l'appareil administratif, les promotions latérales et les transferts interdépartementaux étant jusque-là assez rares.

Les examens auraient, selon Northcote et Trevelyan, la vertu de favoriser le recrutement des meilleurs candidats. Par ailleurs, ceux-ci, guidés par l'idée que l'on récolte toujours le fruit de ses efforts, seraient plus enclins à travailler efficacement, puisque les possibilités d'avancement (rémunération supérieure, augmentation des responsabilités) reposeraient désormais sur le principe du mérite. Un climat compétitif contribuerait aussi au développement d'un sentiment d'accomplissement chez les fonctionnaires, qui seraient alors prédisposés à demeurer plus longtemps au sein de l'appareil administratif, considérant leur poste comme une véritable carrière (permanence) plutôt qu'une simple occupation plus ou moins temporaire. Les fonctionnaires développeraient ainsi un esprit de corps, qui deviendrait à son tour une source de fierté et favoriserait le recrutement de candidats toujours meilleurs à la fonction publique.

Le rapport Northcote-Trevelyan suggère aussi de classer les fonctionnaires en deux groupes: intellectuel et mécanique. Le premier groupe serait composé d'employés chargés de traiter les dossiers requérant l'exercice d'un jugement, d'une discrétion, nécessitant une évaluation individuelle et une solution au cas par cas, et comportant un certain degré de responsabilité administrative. Le second groupe compterait dans ses rangs des individus principalement affectés à des tâches simples

(copistes, messagers, etc.). De plus, notons que la première classe est plus diversifiée (et plus compétente, aux dires des résultats d'examens d'entrée, qui, de toute façon, ne sont pas les mêmes pour les deux classes), en ce sens que les tâches confiées à ceux qui en sont membres sont plus complexes et peuvent varier selon la spécificité du milieu de travail. Puisque les fonctions de ceux qui la composent sont essentiellement mécaniques, la seconde classe est plus uniforme et ses membres sont donc assez facilement interchangeables. Cette interchangeabilité de la main-d'œuvre de seconde classe permettrait ainsi de rationaliser certaines pratiques de gestion du personnel, notamment en cas d'absences ou encore lors d'une période d'intense activité nécessitant un apport temporaire d'employés supplémentaires. L'on n'aurait alors plus à embaucher constamment de nouveaux employés, libérant ainsi, du moins partiellement, l'appareil administratif de certaines contraintes financières.

Les conclusions du rapport Northcote-Trevelyan sont accueillies favorablement par les politiciens (du moins officiellement) et par le public<sup>17</sup>. Elles sont reprises en partie dans un arrêté en conseil du 21 mai 1855. S'ensuit la création d'une entité centrale régulatrice des activités de recrutement et de promotion de la fonction publique, la *Civil Service Commission* (CSC britannique), qui commence à siéger le 4 juin 1855.

Le mandat de cet organisme est au départ plus limité que ne le prévoyait le rapport Northcote-Trevelyan et se résume à l'évaluation de la qualité des candidats nommés à des postes administratifs<sup>18</sup>. Même l'administration des examens de qualification ne tombe pas immédiatement sous son autorité. Tout comme la CSC britannique elle-même, la fonction publique, telle qu'envisagée par les commissaires Northcote et Trevelyan, se construira progressivement, à coups de projets de loi et d'arrêtés en conseil qui s'échelonneront tout au long de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, ce n'est qu'en 1870 que le contrôle des examens de qualification passe entre les mains de la CSC britannique, qui tombe à son tour sous la gouverne du

---

<sup>17</sup> Henry M. Pelling, *America and The British Left: From Bright to Bevan*, New York, New York University Press, 1957, p. 30.

<sup>18</sup> Chapman, *op. cit.*, p. 24-25.

*Treasury Board* la même année<sup>19</sup>. Bien que le principe soit établi dès 1855, la distinction entre les classes intellectuelle et mécanique n'est formalisée qu'en 1876<sup>20</sup>. Le régime des retraites et des pensions est régulièrement modifié à partir de son institution en 1859 (selon le principe voulant que les pensions soient, elles aussi, attribuées proportionnellement au mérite)<sup>21</sup>. Bref, la constitution de la fonction publique britannique «moderne», telle qu'elle est au tournant du XX<sup>e</sup> siècle et qui servira de modèle aux réformes canadiennes, est le résultat d'un processus de longue haleine, d'essais et d'erreurs menant à la construction d'un appareil administratif aux pratiques rationalisées et plus compréhensives.

Notons enfin que les réformes effectuées durant cette période sont principalement le fait d'individus ayant œuvré à l'intérieur de la fonction publique. Le choix des commissaires n'a rien de surprenant, surtout dans le cas de sir Trevelyan. Reconnu pour son zèle méthodique et son dévouement presque obsessionnel au service Sa Majesté, il entreprend dès le milieu des années 1840 de réformer, avec succès, certaines pratiques administratives du *Treasury Board*, notamment en ce qui a trait au suivi et à la classification des correspondances et autres documents officiels de son ministère (qu'il rend systématique, selon des principes organisationnels très stricts) ou encore aux exigences de compétence imposées à ses subordonnés (qu'il congédie d'ailleurs régulièrement pour inaptitude)<sup>22</sup>. L'exemple de Trevelyan est néanmoins représentatif d'une tendance qui s'accroît à partir des années 1850, soit celle de quelques hauts fonctionnaires qui, frustrés par un système qu'ils perçoivent comme inefficace et mal adapté aux réalités administratives auxquelles fait face une Grande-Bretagne en pleine expansion, réclament (et dans certains cas entreprennent individuellement et de leur propre chef) une refonte de la structure bureaucratique de l'État. La volonté de changement de ces fonctionnaires est soutenue par quelques politiciens qui ont souvent œuvré au sein de cette administration et qui en connaissent le fonctionnement, jusque dans ses ramifications les plus routinières. Comme nous

---

<sup>19</sup> Hennessy, *op. cit.*, p. 48.

<sup>20</sup> Jill Pellew, *The Home Office, 1848-1914: from Clerks to Bureaucrats*, East Brunswick, New Jersey, Associated University Presses, 1982, p. 93.

<sup>21</sup> Wright, *op. cit.*, p. 308-309.

<sup>22</sup> Hart, *loc. cit.*, p. 94-95.

l'avons noté avec Northcote et Trevelyan, ce sont des fonctionnaires qui ont proposé les réformes qu'ils souhaitent voir implantées, et ce sont les politiciens qui se sont chargés de les mettre en œuvre. Les solutions proviennent donc principalement de «l'intérieur», ce qui contraste avec la situation existant aux États-Unis à la même période.

### 1.2.2. Les réformes aux États-Unis (1883-1906)

En 1883, le Congrès américain entreprend, avec l'adoption du *Pendleton Act*, une vaste réforme de sa fonction publique intérieure. Cette loi est particulièrement ambitieuse et vise à éradiquer d'un trait toutes les pratiques jugées nuisibles au bon fonctionnement de l'administration publique. Contrairement à la Grande-Bretagne, qui privilégie un processus de réforme graduelle, la réforme américaine, à laquelle vont longtemps résister les politiciens, résulte d'un événement exceptionnel.

Antérieurement à l'adoption du *Pendleton Act*, c'est le règne du *spoils system*. Issue de l'époque coloniale et présente dans le processus de nomination des fonctionnaires dès le premier mandat de George Washington, la pratique s'institutionnalise sous la présidence d'Andrew Jackson (1829-1837)<sup>23</sup>. En vertu de ce «système de dépouilles» (de l'expression «To the victor belong the spoils»), un président nouvellement élu – et par extension ses collaborateurs les plus proches – se réserve le droit de nommer (et de destituer) tous les titulaires de postes administratifs. Cette pratique touche tous les niveaux hiérarchiques, des ministres aux commis ou postiers. On affirme ainsi promouvoir l'idéal démocratique puisque, à l'issue de chaque élection, on s'assure que personne ne reste trop longtemps en poste et qu'aucun parti ne contrôle indéfiniment la fonction publique, ce qui permet d'éviter le «despotisme administratif» tout en favorisant un renouvellement périodique de la bureaucratie de même que l'accès du plus grand nombre à celle-ci. Cependant, comme le note Sean M. Thériault, le système des dépouilles n'obéit pas qu'à un souci démocratique; il paraît avoir une vocation essentiellement électoraliste:

---

<sup>23</sup> Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois, Row, Peterson and Company, 1958, p. 36-37.



Politically appointed friends benefited by securing government jobs. In turn, they perpetuated the success of the spoils system. First they acted both as conduits on local political opinions and messengers of members' Washington activities. Second, they provided cheap campaign assistance. Third, and perhaps most important, political appointees served as important sources of campaign contributions to the political parties. The party elite assessed all appointees a percentage of their salaries to fund the party's campaigns.<sup>24</sup>

Les années qui suivent la présidence de Jackson marquent une période d'intensification de la pratique, qui s'étend à tous les niveaux administratifs désormais intégrés au phénomène de «machine politics» devenu incontournable dans l'activité politique et partisane américaine<sup>25</sup>.

La validité de ce système est remise en question, pour la première fois, par le sénateur républicain Charles Sumner en 1864. Constatant une expansion sans précédent de l'activité gouvernementale occasionnée par la Guerre civile et entrevoyant qu'elle ne cesserait pas dans la période d'après-guerre, Sumner s'inquiète de la qualité du service public et de celle des fonctionnaires qui le dispensent. Il propose donc une réforme de la fonction publique afin d'y intégrer un système d'examens d'entrée visant à garantir l'embauche d'employés compétents et capables de composer avec le fardeau administratif qui s'annonce<sup>26</sup>. Cette proposition rejoint une certaine frange de la société qui, depuis les années 1850 et pour diverses raisons<sup>27</sup>, éprouve un sentiment de frustration grandissant envers le système de nomination en place.

Entre 1864, date du dépôt par Sumner du premier projet de loi visant à réformer la fonction publique, et 1883, 64 projets de loi sur cette question sont

---

<sup>24</sup> Sean M. Thériault, «Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People», *The Journal of Politics*, 65, 1 (février 2003), p. 54.

<sup>25</sup> Carl Russel Fish, *The Civil Service and The Patronage*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1904, p. 158-159.

<sup>26</sup> De plus, notons que Sumner est particulièrement au fait des réformes britanniques, desquelles son projet de loi de 1864 s'inspire largement. Fish, *op. cit.*, p. 210.

<sup>27</sup> Le système des dépouilles est brutal pour ceux qui sont éjectés de leur poste; les ponctions faites sur le salaire des fonctionnaires en vue de financer les activités politiques partisanes sont perçues par certains comme une forme d'extorsion; les réformes britanniques des années 1850 trouvent aussi leur écho en sol américain.

introduits au Congrès<sup>28</sup>. Aucun de ces projets n'est adopté par l'une ou l'autre des chambres. Il semble que les élus, principaux bénéficiaires du système des dépouilles, n'ont aucun intérêt à s'en départir et n'en ressentent nullement le besoin. Néanmoins, malgré ce refus, 64 tentatives ont été faites en 19 ans, pour une moyenne de 3,36 essais par année. Il existe donc une demande réelle pour des réformes, provenant de l'extérieur autant que d'un nombre grandissant (quoiqu'insuffisant) de politiciens.

Les choses commencent à changer dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment avec la création, en 1877, de la *New York Civil Service Reform League*, dont les effectifs explosent en 1880<sup>29</sup>. Rapidement, d'autres organisations de réforme municipale prennent forme, notamment à Boston, Cambridge, San Francisco, Milwaukee et Philadelphie. Ces organismes, dont les ambitions vont vite dépasser le cadre des institutions municipales<sup>30</sup>, sont soudainement projetés à l'avant-scène à la suite de l'assassinat du président James A. Garfield en 1881. Il appert en effet que l'assassin de ce dernier, Charles Julius Guiteau, un détraqué, aurait commis l'acte parce qu'on lui aurait refusé un emploi à Washington après l'élection de sa victime. À la suite de ces révélations, les différents acteurs réformistes et associations cherchent à tirer profit de l'événement et lancent une vaste campagne qui fait de la mort du président la conséquence directe du système de dépouilles. On parvient ainsi à rallier la population derrière les réformateurs. Cette pression populaire force les politiciens à repenser leurs positions et, fin 1882, à la suite d'élections de mi-mandat dévastatrices pour les républicains, un vaste projet de réforme de la fonction publique est déposé au Sénat par George H. Pendleton, sénateur démocrate de l'Ohio. Le projet de loi est adopté par un vote de 39 à 5 au Sénat, puis de 155 à 46 à la Chambre des représentants. Le *Pendleton Act*<sup>31</sup> est signé par le président Chester A. Arthur le 16 janvier 1883. Contrairement aux Britanniques qui, tout en s'inspirant d'un document «fondateur» (le rapport Northcote-Trevelyan), ont entrepris de réformer leur fonction

---

<sup>28</sup> Sean M. Thériault, *loc. cit.*, p. 55.

<sup>29</sup> En 1880, l'association new-yorkaise disait compter 583 membres dans 33 états et territoires. Van Riper, *op. cit.*, p. 78.

<sup>30</sup> La *National Civil Service Reform League*, association nationale chargée de coordonner les efforts des diverses organisations de réformes locales, est fondée en août 1881.

<sup>31</sup> *An Act to regulate and improve the civil service of the United States*, U.S.C., ch. 27, 22 Stat. 403 (1883).

publique pièce par pièce durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les Américains ont préféré élaborer une grande loi visant à transformer la fonction publique fédérale littéralement d'un seul coup.

Les dispositions du *Pendleton Act* peuvent être regroupées en trois catégories: celles qui mettent en place la structure organisationnelle, celles qui portent sur le mérite et celles qui établissent une séparation formelle entre le politique et l'administratif. Examinons-les tour à tour. La loi met tout d'abord sur pied un organisme central, la *Civil Service Commission* (CSC américaine), entité centrale et indépendante, chargée de la régulation et de la réglementation de l'activité administrative du gouvernement américain. Une attention particulière est portée à la dépolitisation de cet organisme, constitué au terme d'un processus bipartisan:

*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the President is authorized to appoint, by and with the advice and consent of the Senate, three persons, not more than two of whom shall be adherents of the same party, as Civil Service Commissioners, and said three commissioners shall constitute the United States Civil Service Commission. Said commissioner shall hold no other official place under the United States. [...]*

SEC. 2. art. 1.: That it shall be the duty of said commissioners:

FIRST. To aid the President, as he may request, in preparing suitable rules for carrying this act into effect, and when said rules shall have been promulgated it shall be the duty of all officers of the United States in the departments and offices to which any such rules may relate to aid, in all proper ways, in carrying said rules, and any modifications thereof, into effect.

La question du mérite fait l'objet des dispositions suivantes:

[SEC. 2.] SECOND: And, among other things, said rules shall provide and declare, as nearly as the conditions of good administration will warrant, as follows:

First, for open, competitive examinations for testing the fitness of applicants for the public service now classified or to be classified hereunder. Such examinations shall be practical in their character, and so far as may be shall relate to those matters which will fairly test the relative capacity and fitness of the persons examined to discharge the duties of the service into which they seek to be appointed.

Second, that all the offices, places, and employments so arranged or to be arranged in classes shall be filled by selections according to grade from among those graded highest as the result of such competitive examinations. [...]

Fourth, that there shall be a period of probation before any absolute appointment or employment aforesaid.

SEC. 7. That after the expiration of six month from the passage of this act no officer or clerk shall be appointed, and no person shall be employed to enter or be promoted in either of the said classes now existing, or that may be arranged hereunder pursuant to said rules, until he has passed an examination, or is shown to be specially exempted from such examination in conformity herewith. [...]

Le principe de mérite est donc introduit par le biais d'examens d'entrée et de promotion. On s'assure que la sélection des candidats soit effectuée en commençant par les meilleurs. De plus, l'imposition d'une période de probation à tous les nouveaux fonctionnaires illustre bien l'intention des législateurs de s'assurer de la qualité des candidats.

Enfin, sur la séparation du politique et de l'administratif, le *Pendleton Act* est particulièrement explicite:

[SEC. 2. SECOND] Third, appointments to the public service aforesaid in the departments at Washington shall be apportioned among the several States and Territories and the District of Columbia upon the basis of population as ascertained at the last preceding census. [...]

Fifth, that no person in the public service is for that reason under any obligation to contribute to any political fund, or to render any political service, and that he will not be removed or otherwise prejudiced for refusing to do so.

Sixth, that no person in said service had any right to use his official authority to coerce the political action of any person or body.

SEC. 9. That whenever there are already two or more members of a family in the public service in the grades covered by this act, no other member of such family shall be eligible to appointment to any of said grades.

SEC. 10. That no recommendation of any person who shall apply for office or place under the provisions of this act which may be given by any Senator or member of the House of Representatives, except as to the character or residence of the applicant, shall be received or considered by any person concerned in making any examination or appointment under this act.

SEC. 12. That no person shall, in any room or building occupied in the discharge of official duties by any officer or employee of the United States

mentioned in this act, or in any navy-yard, fort, or arsenal, solicit in any manner whatever, or receive any contribution of money or any other thing of value for any political purpose whatever.

Non seulement la loi s'assure-t-elle qu'aucun politicien ne tente d'exercer une quelconque influence sur les fonctionnaires et leur nomination, mais elle vise également à faire en sorte que les fonctionnaires ne se livrent pas eux-mêmes, dans l'exercice de leurs fonctions, à des activités politiques. On va même jusqu'à enchâsser une disposition visant à prévenir le népotisme. Le souci de séparation du politique de l'administratif inclut la répartition territoriale proportionnelle des postes administratifs à Washington, afin de ne favoriser aucune région dans l'attribution des postes.

Le *Pendleton Act* restera presque intouché jusqu'aux années 1920<sup>32</sup>. Certaines modifications, qui élargissent progressivement l'application de la loi à l'ensemble des fonctionnaires (seuls 10% de ceux-ci – essentiellement les fonctionnaires des bureaux de Washington – sont couverts lors de son adoption<sup>33</sup>) ou étendent les pouvoirs de la CSC américaine, seront effectuées, mais sur le fond, le fonctionnement de l'appareil administratif, tel qu'énoncé dans la loi de 1883, reste le même. Cette loi ne se limite pas à la fonction publique intérieure, mais vise également la fonction publique extérieure. Dans ce dernier cas, cependant, il faut constater que celle-ci, loin du centre de contrôle, n'échappe pas au favoritisme<sup>34</sup>.

Une des particularités du *Pendleton Act* réside dans le caractère très explicite et détaillé de la loi, surtout en ce qui a trait à la séparation du politique et de l'administratif. À cet égard, la comparaison avec la Grande-Bretagne est intéressante. Chez les Britanniques, le consensus s'est fait autour du principe de l'autonomie (relative) de l'administratif à l'endroit du politique et se manifeste, non pas dans un texte de loi, mais par les pratiques mises en place. De leur côté, les Américains, qui

---

<sup>32</sup> Ari Hoogenboom, «The Pendleton Act and the Civil Service», *The American Historical Review*, 6, 2 (janvier 1959), p. 309.

<sup>33</sup> Van Riper, *op. cit.*, p. 105.

<sup>34</sup> *Id.*

ressentent sans doute plus vivement le besoin de rupture, croient nécessaire d'inscrire formellement, en toutes lettres, ce principe dans la loi.

### 1.2.3. Grands principes des réformes de la fonction publique du XIX<sup>e</sup> siècle

Malgré un contexte politique et un cheminement différents, les mouvements de réforme de la fonction publique britannique et américaine ont finalement abouti à des solutions voisines, reposant sur des principes communs. Il est certain que les Américains se sont partiellement inspirés du modèle britannique pour élaborer des pans de leurs réformes<sup>35</sup>, mais cela ne suffit pas à expliquer la similitude des solutions adoptées. Il faut bien voir, d'une part, que le modèle britannique n'a pas été importé de toutes pièces en sol américain, et que, d'autre part, une réflexion sur la nécessité de réformer les institutions administratives américaines était déjà en marche dans les années 1850, indépendamment des courants britanniques.

D'autres raisons expliquent pourquoi les deux pays en sont arrivés à des propositions analogues, malgré un contexte différent. Premièrement, les problèmes affligeant les deux administrations sont relativement semblables: problèmes de qualité de la main-d'œuvre, de communication et de coordination interministérielle ou encore ingérence politique. Ensuite, les deux États doivent contrer un problème d'instabilité de la main-d'œuvre: faute d'esprit de corps et d'incitatifs financiers intéressants, nombreux sont les fonctionnaires britanniques qui délaissent leur poste dès qu'une meilleure occasion se présente dans le secteur privé. Aux États-Unis, ce problème résulte de l'existence du système des dépouilles. Dans les deux cas, le retrait du pouvoir de nomination des fonctionnaires au politique et l'instauration d'un système de recrutement, de promotion et d'évaluation relativement indépendant permettent de doter l'administration publique d'un corps fonctionnaire permanent.

Nous pouvons déceler trois grandes valeurs communes aux réformes réalisées par la Grande-Bretagne et les États-Unis durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle: le mérite, l'indépendance et la permanence. Dans son expression la plus simple, le

---

<sup>35</sup> Pelling, *op. cit.*, p. 40-41.

mérite correspond à un ensemble de qualités intellectuelles et morales louables. Comme nous l'avons vu, un pan important des réformes est axé sur la recherche de candidats possédant ces qualités. Selon les tenants des réformes examinées plus haut, seuls ces individus seraient capables de s'acquitter de leurs tâches avec succès et constance, leur effort collectif contribuant ainsi au bon déroulement des affaires de l'État. C'est donc selon cette logique que des principes méritocratiques sont enchâssés dans les réformes anglo-américaines. L'implantation d'un système uniforme d'examens d'entrée compétitifs ainsi que des évaluations du caractère moral des candidats représente un moyen concret de s'assurer de ces impératifs. L'uniformité de ce système d'évaluation permet de garantir un «plancher de qualité» des candidats. De plus, l'introduction du principe de mérite constitue une sorte de *modus operandi* qui suit le fonctionnaire tout au long de sa carrière. En effet, s'il désire obtenir une augmentation de salaire ou une promotion, il doit convaincre ses supérieurs qu'il est à la hauteur de ses ambitions. Cette démonstration du mérite se fait par une évaluation des capacités générales du candidat ainsi que par une revue de ses accomplissements précédents au sein du département. Le mérite devient donc une qualité tangible qui peut être discernée par des actions concrètes. Il est documenté et constitue désormais un indicateur important dans le cheminement de carrière d'un fonctionnaire.

Outre sa relation première avec la fonction publique, le mérite a souvent été mis en opposition avec la notion de favoritisme. Les travaux de Dawson et de Hodgetts traitent du «triomphe» du mérite sur le favoritisme comme facteur explicatif du développement de la fonction publique. À notre avis, il ne s'agit pas d'un «triomphe» en tant que tel, mais d'une transition conjoncturelle liée à un contexte politique et économique changeant. En fait, le problème résulte de ce que le favoritisme n'est pas une pratique qui peut assurer le recrutement d'individus compétents au sein de la fonction publique, de par le simple fait que les nominations n'ont pas pour considération première les aptitudes desdits candidats. Même si à l'origine les intentions peuvent être bonnes, cela contribue inévitablement à créer certaines failles dans le système, qui ne peut détecter (et ne se soucie guère de détecter) les candidatures douteuses ou se prémunir contre elles. Le favoritisme érigé

en système est aussi une politique de l'hétéroclite et de l'imprévisible, qui engendre disparité et discordance et qui déséquilibre forcément l'action de l'État. Même un favoritisme qui n'exclurait pas la compétence n'a en définitive pas de principe directeur. C'est justement cela qui distingue fondamentalement favoritisme et mérite: le favoritisme, même sous ses formes extrêmes et institutionnalisées, reste avant tout une pratique que l'on ajuste selon les impératifs — et les caprices — du présent alors que le mérite est une philosophie à partir de laquelle se développe une façon de faire cohérente et prévisible. Bien sûr, un processus de nomination par le mérite n'est pas non plus à l'abri des défaillances (il n'échappe pas toujours au favoritisme), mais il peut au moins prétendre avoir comme volonté première de promouvoir la compétence, volonté se manifestant par des mécanismes concrets.

C'est aussi durant cette première vague de réforme de la fonction publique, et en corollaire de l'émergence du principe du mérite, qu'apparaît le concept d'indépendance de l'administratif envers le politique. En retirant le pouvoir de nomination des fonctionnaires aux politiciens et en le remettant à une autorité centrale indépendante, on avalise du même coup l'idée qu'une administration publique devrait être exempte de pressions politiques, dont la fonction principale est la mise en œuvre *des* politiques et non de *la* politique. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, cette autonomisation de l'administratif va se limiter à la fonction publique intérieure, la fonction publique extérieure restant encore largement dominée par le système de favoritisme, qui perdurera jusqu'à une nouvelle vague de réformes, dans les pays anglo-américains, à compter des années 1920.

Cette indépendance est acquise en même temps que se développe un phénomène de normalisation des pratiques administratives. Les différentes entités composant l'appareil administratif se dotent de normes et de pratiques communes, ce qui contribue à améliorer les rapports interdépartementaux, notamment au niveau de la coordination de l'effort administratif, occasionnant du même coup une meilleure mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur du réseau bureaucratique. De manière plus large, cette nouvelle unité permet désormais à la fonction publique d'être considérée



comme un ensemble uni et cohérent, ce qui la rend plus imperméable aux tentatives de pénétration du politique.

Découlant du principe de mérite et de l'indépendance de l'administratif vis-à-vis du politique, se trouve enfin l'idée de la permanence. Les réformes du XIX<sup>e</sup> siècle visent à homogénéiser la fonction publique intérieure dans ses pratiques administratives, suscitant entre autres une nouvelle mobilité de ses effectifs en son sein. À cela s'ajoute l'implantation d'un système guidé par le principe de mérite afin d'attirer des candidats aux compétences supérieures. Ces facteurs contribuent à une élimination progressive de la précarité et de l'instabilité d'emploi qui régnaient jusqu'alors dans la fonction publique. Les employés, plus qualifiés et plus mobiles, sont alors considérés comme de véritables atouts, dont la performance est intimement liée au succès de l'exécution des tâches administratives quotidiennes. Il devient donc plus difficile de s'en départir et surtout de les remplacer, vu la qualité de leur formation. Cela amène à reconcevoir le rôle du fonctionnaire, considéré désormais comme une partie intégrante du système administratif, qu'il faut conserver le plus longtemps possible, notamment à coup d'incitatifs (salaires plus compétitifs, pensions). On se met donc à parler de carrière, l'idée étant qu'un fonctionnaire permanent (et qui accumule de l'expérience avec le temps) constitue désormais un élément majeur du bon fonctionnement de l'appareil administratif.

### **1.3. Diffusion des réformes anglo-américaines au Canada**

Les réformes entreprises par la Grande-Bretagne et les États-Unis ont des échos partout dans le monde anglo-américain, notamment au Canada. Les grands journaux canadiens de l'époque couvrent activement les nouvelles provenant de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Le lecteur canadien trouvera souvent dans son journal une page complète sur l'actualité britannique et particulièrement l'*establishment* métropolitain. Il en va de même pour la politique américaine dont les intrigues font régulièrement la manchette. Sur le plan éditorial, on compare fréquemment le Canada à ces deux pays pour exprimer un certain point de vue ou formuler une critique des politiques du gouvernement local. Les lecteurs canadiens

sont donc assez bien informés des plus récents développements politiques anglo-américains.

Par ailleurs, nombre d'hommes politiques et d'intellectuels canadiens entretiennent des liens étroits avec la Grande-Bretagne. Que ce soit par le biais de la parenté, des liens tissés lors d'un séjour prolongé dans la métropole ou par diverses associations, les réseaux sont bien établis et servent de conduits d'information privilégiés sur la politique britannique. On correspond aussi beaucoup avec les États-Unis, phénomène qui s'accroît fortement à partir du début XX<sup>e</sup> siècle.

C'est donc dans ce contexte de communications quotidiennes avec la Grande-Bretagne et les États-Unis que les Canadiens prennent connaissance des réformes de la fonction publique. Les premières volontés réformatrices des intellectuels et politiciens canadiens se manifesteront dans les années 1870<sup>36</sup>, à la suite de constats faits dans le cadre de la première commission d'enquête sur la fonction publique (1868-1870). Les deux rapports de cette commission révèlent certains problèmes dans l'administration quotidienne des affaires de l'État. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, même si leurs recommandations reprennent largement les solutions britanniques éprouvées depuis 1855, les exhortations des commissaires demeureront essentiellement lettre morte. Les conclusions de la commission de 1868-1870 contribuent néanmoins à alimenter sur la place publique une première réflexion à propos de la nécessité de réformer la machine de l'État.

À cette époque, le principal partisan d'une réforme est le député George Elliott Casey (1850-1903). Élu pour la première fois en 1872 dans la circonscription d'Elgin West (en Ontario), Casey fait de cette réforme son cheval de bataille, et ce, dès son arrivée au Parlement du Canada. Inspiré par les principales réformes britanniques, le député appelle ses collègues, à répétition, à s'intéresser à la question. Il accorde une attention particulière à la question du favoritisme, qu'il considère comme préjudiciable à la bonne conduite des affaires de l'État, affaires qui selon lui

---

<sup>36</sup> John. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 33.

ne devraient pas être influencées par des prérogatives d'ordre politique<sup>37</sup>. En 1877, Casey est nommé à la tête d'un comité chargé d'étudier la condition de la fonction publique. Ce comité produit plusieurs recommandations, certaines d'ordre technique, comme la création de grades pour mieux classer les fonctionnaires, d'autres plus substantielles, comme la séparation des sphères politique et administrative. Il prône également la mise en place d'une commission indépendante chargée d'évaluer les candidats à la fonction publique. Ces solutions sont systématiquement rejetées par les élus et aucun projet de réforme n'est déposé en Chambre avant 1882<sup>38</sup>.

Malgré l'opposition de ses collègues, Casey réussit néanmoins à provoquer le débat sur la nécessité de réformer la fonction publique en gardant cette question dans l'actualité pendant près d'une décennie. Soucieux de l'opinion publique et sensible à la pression grandissante des groupes réformateurs, le gouvernement Macdonald consent finalement à mettre sur pied une seconde commission d'enquête sur la fonction publique en 1881.

#### **1.4. Conclusion**

L'émergence d'un mouvement de réforme de la fonction publique au Canada résulte avant tout d'une demande interne. Le réflexe premier des réformateurs est de regarder ce qui s'est fait ailleurs en la matière. Ailleurs, en l'espèce, signifie essentiellement le monde anglo-américain et, particulièrement, la Grande-Bretagne. Cela s'explique par le fait que les pays anglo-américains partagent certaines caractéristiques fondamentales, résultat d'une origine britannique commune. Plus encore, le Canada possède un système politique et des structures administratives calqués sur ceux de la Grande-Bretagne. Les possibilités qu'il connaisse les mêmes problèmes que sa métropole, lorsqu'il sera dans un contexte similaire, sont assez élevées. Bien que les solutions soient déjà connues, puisque dans le cas présent la Grande-Bretagne s'est déjà heurtée à ces difficultés, le Canada doit lui-même

---

<sup>37</sup> Luc Juillet et Ken Rasmussen *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, p. 26-27.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 28.

connaître ces problèmes avant de sentir la nécessité d'adopter lesdites solutions. On ne peut pas adopter des solutions à des problèmes que l'on ne conceptualise pas.

Or, le parcours du Canada est particulier. Lorsque surviennent ces problèmes administratifs, les autorités compétentes, tout en étant au fait de leur existence et des solutions déjà disponibles, tardent tout de même à réformer la fonction publique. Que ce soit en raison d'intérêts politiques favorisant le *statu quo* ou par manque d'incitatifs politiques, les politiciens canadiens hésitent à enclencher un véritable processus de réforme et doivent d'abord se convaincre de la nécessité d'une refonte de l'appareil administratif. Ces tergiversations vont conduire à la mise en place, successivement, de trois commissions d'enquête chargées d'examiner le fonctionnement du service civil, commissions qui feront l'objet du prochain chapitre.

## Chapitre 2

### La fonction publique du Canada entre 1867 et 1907

L'avènement de la Confédération désorganise profondément la fonction publique canadienne. La redistribution des activités gouvernementales entre des ordres de gouvernement fédéral et provinciaux, selon le partage des compétences nouvellement dicté par la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1</sup>, place l'appareil administratif fédéral dans une position ambiguë. Dans l'immédiat, on se contente de départager les organismes – et le personnel qui leur est rattaché – appartenant à l'un ou l'autre des ordres gouvernementaux, sans véritable souci pour l'organisation interne des ministères. De plus, puisque le Parlement n'a pas encore adopté de loi sur la fonction publique, on maintient le *Civil Service Act of the Province of Canada*<sup>2</sup> de 1857<sup>3</sup>. Malgré le vote d'une première loi portant sur la fonction publique en 1868<sup>4</sup>, le Canada se retrouve dans un état d'ajustement perpétuel pendant les quarante années qui suivent.

Cette période voit la mise sur pied de quatre commissions d'enquête, c'est-à-dire une commission aux dix ans, chacune ayant le mandat d'étudier les pratiques administratives et l'organisation générale de la fonction publique afin d'en améliorer le fonctionnement et l'efficacité. Il importe de faire un survol des trois premières commissions (1868-1870, 1880 et 1892) afin d'évaluer leur impact sur le développement de la fonction publique canadienne au XIX<sup>e</sup> siècle. Un examen de la gestion de l'État sous le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier s'avère également

---

<sup>1</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*. 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (1867).

<sup>2</sup> 20 Vict., ch. 24 (1857).

<sup>3</sup> L'article 130 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que «[j]usqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement, — tous les officiers des diverses provinces ayant à remplir des devoirs relatifs à des matières autres que celles tombant dans les catégories de sujets assignés exclusivement par la présente loi aux législatures des provinces, seront officiers du Canada et continueront à remplir les devoirs de leur charges respectives sous les mêmes obligations et pénalités que si l'union n'avait pas eu lieu».

<sup>4</sup> *An Act respecting the Civil Service of Canada*, 31 Vict., ch. 34 (1868). En plus de créer le *Civil Service Board*, organisme chargé de conserver les dossiers de tous les candidats à la fonction publique et de publier toute réglementation concernant celle-ci, la loi établit une division entre la fonction publique intérieure et extérieure (une nouvelle loi devant être adoptée pour la seconde), limite l'âge d'entrée des fonctionnaires (plus de 18 ans et moins de 25 ans) et instaure une première grille de classification des employés par rapport à leur occupation et leur revenu.

nécessaire pour comprendre la situation de la fonction publique au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Ce tour d'horizon nous permettra ainsi de mieux situer le contexte dans lequel la quatrième commission, celle de 1907-1908, sera créée.

Les rapports des commissions de 1868-1870, 1880 et 1892 constituent notre principale source d'information. Ce n'est en effet qu'avec la création de la Commission du Service Civil, en 1908, que l'on commence à produire des rapports annuels sur l'état de la fonction publique. Antérieurement, seuls les rapports du Vérificateur général contiennent des renseignements à ce sujet. Ils n'étudient cependant pas la fonction publique comme un ensemble, privilégiant plutôt l'analyse de chaque ministère ou service administratif individuellement, sans autre prétention que d'en faire un portrait factuel. Les rapports des commissions d'enquête ont, pour leur part, le double avantage d'offrir une synthèse de l'état de la fonction publique, de sa composition et de ses activités, et de fournir des pistes de réflexion sur le développement de certaines idées de réforme.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. La section 1 porte sur l'état de la fonction publique au lendemain de la Confédération. La section 2 analyse les rapports des trois commissions chargées d'enquêter sur la fonction publique entre 1868 et 1892. La section 3 cherche à déterminer l'impact de ces trois commissions sur le mouvement réformiste qui prend naissance au XIX<sup>e</sup> siècle. Enfin, la section 4 dresse le portrait de la fonction publique sous le gouvernement libéral de sir Wilfrid Laurier (1896-1906) afin de contextualiser la période dans laquelle naît la commission Courtney.

## **2.1. La réorganisation de la fonction publique issue de la Confédération**

Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui s'inscrit dans la tradition constitutionnelle anglo-américaine, est un document relativement limité<sup>5</sup>. Elle définit sommairement le

---

<sup>5</sup> Ce qui découle de l'existence de règles constitutionnelles non écrites (tradition de *common law*) déjà appliquées avant la Confédération et que l'on n'a pas jugé nécessaire d'inscrire dans la Constitution.

fonctionnement des institutions législatives, exécutives et, accessoirement, judiciaires et pourvoit au partage des compétences entre les ordres fédéral et provinciaux. Pour ce qui est de la fonction publique, la loi donne au Parlement canadien le pouvoir exclusif de procéder à «[l]a fixation et [au] paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement»<sup>6</sup> et confie aux législatures provinciales d'œuvrer à la «[l]a création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et [au] paiement des officiers provinciaux»<sup>7</sup>. Aucune autre mention du service civil ne figure dans le document, qui consacre simplement le droit des différents gouvernements du Canada d'organiser et de réglementer leur fonction publique selon leurs propres impératifs et dans le cadre du partage des compétences établi par ailleurs. Un des effets du partage des compétences édicté par la *Loi constitutionnelle de 1867* fut d'occasionner un réaménagement important de l'activité administrative, réaménagement qui ne fut pas sans complications.

La réorganisation découlant de la Confédération a eu plusieurs effets sur le fonctionnement interne des ministères fédéraux. Des entités administratives jusque-là indépendantes sont regroupées puis intégrées sous l'égide d'un seul ministère<sup>8</sup>, alors qu'inversement certains ministères perdent une partie importante de leurs responsabilités au profit des provinces<sup>9</sup>. Ainsi, certains ministères, délestés d'une

---

<sup>6</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91, paragr. 8.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 92, paragr. 4.

<sup>8</sup> Le ministère de la Marine et des Pêcheries, par exemple, est le produit de la fusion de la branche des pêcheries, précédemment sous les auspices du ministère de Terres de la Couronne, de l'agence des *Provincial Steamers and Light Houses above Montreal*, relevant jusque-là du ministère des Travaux Publics et de diverses agences indépendantes telles que le bureau des Inspecteurs de bateaux à vapeur, la *River Police* ou encore la Caisse des marins misérables.

<sup>9</sup> Le ministère de l'Agriculture constitue un cas de figure pour ce qui est des conséquences organisationnelles découlant de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisque, bien que l'état fédéral soit investi d'une compétence en matière d'agriculture (compétence partagée avec les provinces en vertu de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle*), il administre les dépôts des marques de commerce et des brevets (et le droit d'auteur à partir de 1868), prérogatives transférées au ministère du Commerce en 1919 (Hugues G. Richard et Laurent Carrière (éd.), *Canadian Copyright Act Annotated*, Toronto, Carswell, 2009, p. 2-419, feuilles mobiles, mise à jour 2010-7), ainsi que la collecte des statistiques (relevant de ce ministère depuis 1852 : Bruce Curtis, *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 142.). Bien qu'à l'époque bon nombre de ces marques de commerce ou de brevets concernent des innovations, des techniques ou des produits liés au monde agricole et que certaines statistiques ont trait au territoire, le ministère, de manière générale, n'œuvre plus principalement dans l'agriculture. De plus, seul le sous-ministre s'occupe directement des quelques questions d'agriculture ou d'immigration, mais essentiellement à titre consultatif, pour le Conseil privé.

partie de leurs fonctions, transférées aux provinces, se retrouvent avec un surplus de personnel alors que d'autres fonctionnent en sous-effectifs<sup>10</sup>, ce qui nuit au bon déroulement des activités bureaucratiques. Ces problèmes sont accentués par le fait que le nombre d'emplois dans la fonction publique est resté stable malgré les changements provoqués par le partage des compétences, et que les fonctionnaires sont largement restés en place indépendamment de leur nouveau contexte de travail. De fait, les provinces n'ont pas hérité des fonctionnaires fédéraux, choisissant plutôt de constituer elles-mêmes leur propre fonction publique.

Outre les difficultés engendrées par la naissance de la fédération canadienne, la fonction publique de l'époque connaît divers problèmes organisationnels, qu'illustre très bien l'exemple du ministère du secrétariat d'État. Comme dans le cas de plusieurs autres ministères, différentes entités ont été intégrées en son sein (le *Registrar's Office*, le *Ordinance Land*, le *Indian Office* et le Secrétariat d'État). Or, chacune de ces agences conserve néanmoins certaines pratiques qui lui sont particulières. Ainsi, chaque service tient ses archives et entretient son propre système de classification des documents et de la correspondance. Comme il n'y a pas de structure centrale, chaque fois qu'un service a besoin d'une information se trouvant dans un autre service, ce premier doit faire une demande formelle au second pour obtenir ladite information, à la suite de quoi ce service produit une copie des documents sollicités par le service demandeur. Une fois que ce dernier s'est acquitté des tâches nécessitant l'obtention de ladite copie, il classe cette copie dans ses archives, selon son propre système d'indexation. De plus, toute correspondance passant par le bureau du secrétariat d'État (qui fait principalement le suivi et le registre de la correspondance), que ce soit une ébauche ou un document nécessitant une signature du sous-ministre, est à son tour archivée. Inutile de dire que tout cela engendre non seulement un dédoublement de la production documentaire, mais également un dédoublement du personnel. Cette situation est d'autant plus difficile

---

<sup>10</sup> Avec l'avènement de la Confédération, le nouveau ministère des Travaux publics assume plus de responsabilités et celles-ci s'étendent désormais à l'ensemble du Dominion canadien alors que son personnel ne suit pas l'accroissement de ces activités. Inversement, le ministère des Finances conserve le même nombre d'employés alors que certaines de ses fonctions ont été transférées aux provinces.



qu'affecter le personnel à une laborieuse retranscription le détourne des autres tâches dont il devrait également s'acquitter. Cela a pour effet de ralentir le déroulement de l'activité quotidienne du ministère. De plus, un dédoublement de personnel signifie que le ministère perd une part non négligeable de son budget en salaires annuels. Les mêmes problèmes existant dans tous les ministères, cela nuit considérablement à l'efficacité de l'action gouvernementale.

Cependant, aucun de ces phénomènes n'est propre à la fonction publique fédérale qui naît en 1867. Celle-ci a en grande partie hérité des pratiques et des mécanismes déjà en place durant la période coloniale. Le réaménagement occasionné par le pacte confédéral n'a pas résolu ces problèmes mais les met au contraire en évidence. Ainsi, la réorganisation hâtive de structures qui n'étaient pas encore pour la plupart éprouvées – ou du moins consolidées –, jumelée à une augmentation générale du fardeau administratif de l'État canadien, qui se déploie désormais à une échelle plus étendue et qui ne fera que croître, a préparé le terrain pour une dégradation progressive du système administratif canadien durant les quarante années suivantes.

## **2.2. Les commissions d'enquête sur la fonction publique au XIX<sup>e</sup> siècle (1868-1892)**

### **2.2.1. La commission Langton (1868-1870)**

Un peu plus d'un an après l'avènement de la Confédération, le gouvernement conservateur de John A. Macdonald crée une première commission d'enquête sur la fonction publique. On dénombre alors 264 employés<sup>11</sup> œuvrant dans les bureaux des ministères (fonction publique intérieure)<sup>12</sup>. Ces effectifs sont principalement répartis dans les douze ministères fédéraux<sup>13</sup>. La tâche des commissaires est de dresser un

---

<sup>11</sup> Dominion of Canada, *Commission to Enquire into the Present State and Probable Requirements of the Civil Service, 1868-70, First Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 5, n<sup>o</sup> 19 (1869), p. 38.

<sup>12</sup> Soulignons tout de même l'existence de quelques postes administratifs hors d'Ottawa, considérés comme faisant partie de la fonction publique intérieure. Les employés qui occupent ces fonctions partagent généralement leur temps entre leurs affectations sur le terrain et leur ministère à Ottawa.

<sup>13</sup> Les ministères canadiens de 1867 sont les suivants: le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère des Douanes, le Receveur général, le ministère de la Milice et de la Défense, le ministère des Travaux publics, le ministère de la Marine et des Pêcheries, le ministère de l'Agriculture,

portrait précis de la fonction publique et de ses besoins, en portant une attention particulière à l'organisation des ministères, à la qualité du personnel et aux possibilités d'économies pouvant être réalisées<sup>14</sup>. Les commissaires sont John Langton, vérificateur au Bureau d'audit fédéral, Robert-Shore-Milnes Bouchette, commissaire des Douanes, William Henry Griffin, sous-ministre des Postes, William Smith, sous-ministre de la Marine et des Pêcheries, Étienne Parent, sous-secrétaire d'État, Thomas Reynolds, homme d'affaire et négociateur de titres (courtier en valeurs mobilières) de Montréal, et Charles S. Ross, un notable de Kingston.

La commission produira trois rapports. Le premier, déposé le 11 janvier 1869, porte uniquement sur la fonction publique intérieure, les commissaires préférant effectuer une enquête distincte pour examiner la fonction publique extérieure. Ce rapport fait état de trois problèmes: les salaires des fonctionnaires ne reflètent pas l'importance du travail ou le niveau de qualification du personnel, l'organisation interne des ministères n'est pas suffisamment uniforme, et certains fonctionnaires ne sont pas assez qualifiés.

Selon les commissaires, les salaires des employés sont mal ajustés aux exigences des fonctions. Par exemple, les commis gagnent presque autant que les greffiers, alors que les premiers n'exécutent que des tâches mécaniques et que les seconds font un travail intellectuel plus exigeant et ont davantage de responsabilités. De plus, certains employés temporaires se trouvent à gagner plus que des employés permanents alors qu'ils effectuent exactement les mêmes tâches. Souvent appelés en renfort, les premiers finissent par rester en place même lorsque le besoin pour lequel on les a embauchés n'existe plus. Or, ils ne sont pas rémunérés de la même manière que les seconds: les employés temporaires sont rémunérés *per diem* alors que les employés permanents reçoivent un salaire annuel. Cela cause une inégalité dans les

---

le ministère du Secrétariat d'État, le ministère du Revenu intérieur, le ministère du Secrétariat d'État pour les Provinces et le ministère des Postes; voir George W. Brown, *Building of the Canadian Nation*, Toronto, Dent, 1942, p. 496. Certains membres de la fonction publique intérieure travaillent également pour le bureau du président du Conseil privé. Le bureau du Gouverneur général possède un statut spécial, mais fait également partie de la fonction publique intérieure.

<sup>14</sup> Sessional Papers, vol. 5, n° 19 (1869), *op. cit.*, p. 4.

revenus des deux groupes, puisque le salaire journalier des employés temporaires est proportionnellement supérieur au salaire annuel des employés permanents. Les commissaires ne s'opposent pas fondamentalement à l'utilisation d'employés temporaires, ni même à l'idée d'une rémunération *per diem* proportionnellement supérieure à celle des employés permanents, mais à la pratique de maintenir en poste des employés dont l'apport n'est plus nécessaire. Ils se justifient en expliquant que des économies considérables pourraient être réalisées si l'on cessait cette pratique. Par ailleurs, les commissaires attribuent l'absence de système de rémunération cohérent au fait que dans l'ancienne fonction publique coloniale, les salaires n'étaient pas fixés en fonction des tâches et positions administratives, problème qui persiste en pratique malgré l'adoption de la loi de 1868.

La gestion du personnel et l'incohérence de certaines pratiques administratives quotidiennes constituent les principaux problèmes d'organisation des ministères. Les commissaires estiment que plus de la moitié des offices gouvernementaux au siège du gouvernement opèrent avec un surplus d'employés. Ils imputent cela au fait que plusieurs ministères sont constitués d'agences qui étaient antérieurement indépendantes et que celles-ci, même rassemblées en une seule entité administrative, conservent leur forme coloniale et continuent d'opérer comme des organismes distincts. Par conséquent, on se retrouve avec un dédoublement des tâches; certaines activités sont effectuées parallèlement – et différemment – dans chaque branche au lieu d'être centralisées – et donc réalisées uniformément –, ce qui a pour effet d'employer plus de personnel que requis<sup>15</sup>. Encore plus curieux, les commissaires notent que dans certains ministères, il y a eu «a very large reduction of work, but no corresponding change has been made, or appears to be contemplated in the staff»<sup>16</sup>. Ainsi, le ministère de l'Agriculture a conservé les mêmes effectifs, malgré une dévolution importante de ses pouvoirs aux provinces; au lieu de réajuster

---

<sup>15</sup> Par exemple, le ministère de la Justice, dirigé par John A. Macdonald (qui, jusqu'en 1873, occupe concomitamment ce poste et celui de premier ministre), reçoit une importante quantité de correspondance qui n'a rien à voir avec ses activités. Cela cause un éparpillement des documents du premier ministre puisque la correspondance qu'il reçoit au ministère de la Justice est archivée dans ce ministère plutôt que d'être transférée dans un seul fonds.

<sup>16</sup> Sessional Papers, vol. 5, n° 19 (1869), *op. cit.*, p. 16.

son personnel en fonction de ses besoins, il a préféré réaffecter ses employés à d'autres tâches. C'est ainsi que les commissaires notent au sujet des huit employés affectés au secteur des brevets du ministère que:

[t]he total number of applications for patents during the past 12 months, has been 506, and of patents issued, 414. This would give an average of little more than one patent a week for each individual employed, and we should have thought that a smaller staff would have been sufficient, but we are assured by the Deputy that all are fully employed<sup>17</sup>.

En conséquence, les commissaires recommandent des coupures destinées à permettre d'ajuster le personnel aux besoins véritables des divers services.

Le cas des frais de déplacement illustre parfaitement la disparité des pratiques. Certains ministères fixent une allocation maximale alors que d'autres remboursent, sans limite, ces frais au retour du fonctionnaire. De plus, certains ministères demandent des factures afin de justifier les dépenses alors que d'autres s'en tiennent à la parole des fonctionnaires. Les commissaires déplorent le manque de pratiques standardisées, qui fait encourir des dépenses inutiles à l'État.

Des observations sont faites à l'égard de la constitution des archives, de la classification des documents ou encore du mode de traitement des dossiers, de l'assignation incorrecte de certains fonctionnaires ou encore du fonctionnement hiérarchique interne.

En ce qui a trait à la qualité des candidats, les commissaires notent que la fonction publique dans son état actuel attire principalement des hommes médiocres<sup>18</sup>. Cela découlerait du fait que les emplois bureaucratiques de bas niveau sont trop bien rémunérés, ce qui permet à des individus qui ne sont pas aptes à gagner leur vie dans le secteur privé d'avoir tout de même accès à un salaire décent. Par ailleurs, comme une certaine partie de la fonction publique serait constituée d'éléments plus ou moins ambitieux, cela nuirait à la capacité d'attraction de bons candidats aux postes

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 5.

administratifs, et, bien sûr, au bon déroulement de l'activité administrative quotidienne.

Au terme de leur analyse de la situation, les commissaires font les recommandations suivantes: 1) modifier la loi sur la fonction publique de 1868 afin qu'elle établisse une grille salariale fondée notamment sur la nature des tâches, 2) centraliser certaines fonctions et pratiques dans les ministères afin de simplifier la conduite des affaires quotidiennes et d'éliminer le dédoublement des postes, 3) licencier le personnel jugé non nécessaire. Les commissaires proposent également pour chaque ministère un plan d'organisation théorique, selon ce qu'ils perçoivent comme étant leurs besoins réels en personnel. Ces propositions prennent la forme de tableaux comparatifs indiquant, d'une part, le nombre d'employés et, d'autre part, le salaire minimum, maximum et moyen des fonctionnaires.

Ces recommandations semblent avoir été principalement inspirées par une préoccupation pour les finances de l'État. Les commissaires ignorent complètement la possibilité que l'État canadien prenne de l'expansion et rédigent un rapport destiné à remédier aux problèmes qu'il connaît dans l'immédiat plutôt que dans une perspective à long terme: leur but premier est d'effectuer des coupures dans les effectifs afin de réaliser des économies. Lorsqu'on se penche sur l'argumentaire des commissaires, on constate en effet que tout finit par se rapporter, directement ou indirectement, au problème des coûts. Les propositions de rationalisation administrative ne semblent pas provenir d'une volonté de rendre les ministères plus efficaces, mais plutôt d'un simple souci comptable.

Cela est d'autant plus surprenant que cinq des sept commissaires sont des sous-ministres, qui sont donc des acteurs privilégiés de la fonction publique et sont bien placés pour évaluer celle-ci en termes de rendement. Cela dit, l'orientation comptable des commissaires provient sans doute d'un strict respect du mandat qu'on leur a confié, dont le texte renvoie par trois fois à la nécessité de trouver des solutions

économiques pour la conduite des affaires publiques<sup>19</sup>. L'objectif est qu'on peut faire plus avec moins. Ainsi, on propose d'éliminer 19 fonctionnaires sur les 264 alors en poste afin de réaliser des économies potentielles maximales de 48 261,59\$<sup>20</sup>.

Les deux autres rapports de la commission Langton, déposés respectivement en 1869 et 1870, se préoccupent de la fonction publique extérieure et recommandent principalement l'adoption d'une loi spécialement adaptée aux réalités de celle-ci. Comme la fonction publique intérieure n'y est que brièvement évoquée (on reprend largement les propos du premier rapport), il ne nous semble pas pertinent, dans le cadre actuel de notre recherche, de nous y attarder davantage. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'aucun des trois rapports ne fait mention du favoritisme<sup>21</sup>.

La commission Langton permet de faire un premier bilan de l'état de la fonction publique canadienne. Même si les commissaires ne proposent guère de solutions aux problèmes qu'ils constatent, ils décèlent néanmoins plusieurs difficultés découlant du réaménagement administratif occasionné par l'avènement de la Confédération. L'après-commission voit quelques changements mineurs à la loi de 1868, avec l'adoption périodique d'amendements<sup>22</sup>. Cependant, dans l'ensemble, aucune mesure concrète n'est prise, sauf en ce qui concerne les réductions de personnel. Structurellement ou administrativement, la fonction publique intérieure reste largement inchangée.

---

<sup>19</sup> 1. To enquire into and report upon the organization of the several Branches of the Public Service, with a special view to their adaptation to the wants of the new Constitution, and to providing for the efficient and economical performance of the public business.

4. To report upon the numbers and classification, in accordance with the Civil Service Act, of the Staff of each Department, necessary for its efficient working. Such classification to have regard only to the duties and responsibilities of the several officers and clerks, and with a special view to economy by limiting the numbers in the higher ranks of the service.

5. To make such other suggestions and recommendations for promoting the efficient and economical administration of the public affairs as they deem proper. *Ibid.*, p. 4.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 38. Il s'agit des économies réalisables si l'on s'en tient au cadre théorique minimum proposé par les commissaires.

<sup>21</sup> On pourrait même parler d'une certaine acceptation implicite du principe de favoritisme de la part des commissaires: «It is hardly to be expected, on a change of Ministry, the new Head of the Department would be willing to retain the private Secretary of his predecessor, to whom he may have been violently opposed in politics; and it would scarcely be desired by the out-going Minister, that a man, who has necessarily been more or less mixed up in confidential matters, should be placed in a similar position with a political opponent», *ibid.*, p. 10.

<sup>22</sup> Amendements en 1870, 1872, 1873 et 1875.

### 2.2.2. La commission McInnis (1880-1881)

En 1877, un comité parlementaire est mis sur pied afin d'examiner la fonction publique. Ce comité est présidé par le député libéral George Elliott Casey, alors champion incontesté d'une réforme de la fonction publique. Au centre de ses préoccupations se trouve la séparation du politique et de l'administratif. Il considère en effet qu'il s'agit de deux sphères d'activité distinctes, qui obéissent à des principes différents<sup>23</sup>, le second devant être indépendant du premier. Les recommandations du comité qu'il dirige, formulées à la suite d'enquêtes et d'interrogatoires minutieux sur les différents secteurs de la fonction publique, abondent dans le même sens: le principe d'indépendance doit être rigoureusement appliqué. La publication du rapport du comité Casey ne donne pas lieu à des changements au niveau législatif, mais elle contribuera cependant à diffuser les idées de réforme<sup>24</sup>.

Le 16 juin 1880, une nouvelle commission d'enquête sur la fonction publique est mise sur pied par le gouvernement conservateur de John A. Macdonald. Son mandat est sensiblement le même que celui de la commission Langton: étudier la fonction publique afin de formuler des recommandations visant à améliorer son efficacité du point de vue organisationnel et économique<sup>25</sup>. Pour ce faire, on nomme sept commissaires: Donald McInnes (président), homme d'affaires de Hamilton et organisateur politique conservateur, Edmond Barbeau, banquier de Montréal, Joseph-Charles Taché, sous-ministre de l'Agriculture, Alfred Brunel, sous-ministre du Revenu de l'intérieur, William White, sous-ministre des Postes, John Tilton, comptable au ministère de la Marine et des Pêcheries, et William R. Mingaye, percepteur des douanes pour le gouvernement fédéral dans la ville de Kingston. Cent sept témoins sont entendus.

---

<sup>23</sup> Luc Juillet et Ken Rasmussen, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, p. 26.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>25</sup> Dominion of Canada, *Commission to Consider the Needs and Condition of the Civil Service of the Dominion, 1880-81, First Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 10, n<sup>o</sup> 113 (1881), p. 10.

Un premier rapport est déposé le 5 mars 1881. Comme celui de la commission Langton, ce document fait état des difficultés organisationnelles des ministères, de la disparité des pratiques administratives quotidiennes, de la qualité inégale du personnel, des délais répétitifs dans la production des rapports et documents ministériels ainsi que des déficiences dans la méthode de nomination et de promotion des fonctionnaires. Alors que les commissaires de 1868 cultivent une certaine ambiguïté quant aux sources de ces problèmes, étudiés sous un angle strictement économique, ceux de la commission McInnis sont formels: le favoritisme est à l'origine de la plupart des difficultés administratives. Ils écrivent:

While there exists in the public mind a very general belief that the Civil Service is defective and inefficient, and that the true remedy is the abolition of political patronage and personal favoritism in making appointments to public offices; there is on the other hand an impression that it is difficult and almost impracticable to apply the remedy and that those who possess the power of patronage will continue to exercise it at the sacrifice of an efficient and economical administration of public affairs. We believe this impression to be in the main erroneous and that public men, realizing how much the prosperity and welfare of the country depends on a pure and efficient Civil Service, will not hesitate to abandon a patronage which is found to be injurious to the best interests of the country and which is generally admitted to be a source of weakness and annoyance to themselves, as well as demoralizing to the constituencies.<sup>26</sup>

Ce constat se fonde sur la logique voulant que le système en place ne permet pas d'assurer le recrutement et la promotion d'un personnel compétent et n'y parviendra pas tant que les considérations politiques l'emporteront sur les réalités administratives. Or, les nominations et les promotions relevant de la prérogative des ministres, le processus demeure éminemment politique et partisan. Il est de l'avis des commissaires qu'une réforme du système d'embauche et de promotion dans la fonction publique s'impose afin de développer une bureaucratie plus efficace et de meilleure qualité.

S'inspirant des réformes britanniques découlant du rapport Northcote-Trevelyan de 1854, les commissaires proposent de retirer le pouvoir de nomination et de promotion des mains des politiciens et de le confier à un organisme indépendant,

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 13.



provisoirement nommé le *Board of Civil Service Commissioners*. Cette agence, présidée par trois commissaires (dont un Canadien-français), aurait un triple mandat, soit: 1) d'organiser des examens d'entrée compétitifs, visant à fixer un seuil minimal de compétence<sup>27</sup>; 2) de s'assurer que le personnel soit promu sur la base du mérite, au lieu de l'intérêt partisan ou par ancienneté (les commissaires parlent de «survivance») et 3) de combler les postes vacants selon les besoins des ministères, tels que déterminés par les sous-ministres<sup>28</sup>. Selon les commissaires, seule une telle réforme permettrait d'enrayer véritablement les problèmes chroniques auxquels la fonction publique du Canada est aux prises depuis l'avènement de la Confédération.

Par ailleurs, à l'instar de la commission Langton, la commission McInnis souligne les importantes disparités dans l'organisation des ministères, notamment en ce qui a trait à la comptabilité et à la gestion des documents; elle signale par ailleurs une tendance persistante au dédoublement des tâches et un surplus d'employés. Les commissaires sont d'avis qu'il faut uniformiser les pratiques administratives afin qu'elles soient identiques dans tous les ministères. Cela permettrait d'éviter des délais dans l'acquittement des tâches quotidiennes en plus de contribuer à une meilleure coordination de l'activité bureaucratique entre les ministères. On propose également de déléguer certaines tâches à une autorité centrale, notamment en matière de comptabilité et de compilation de données. Les commissaires suggèrent aussi de réorganiser l'espace de travail, notamment en éliminant les murs et les divisions au profit d'aires ouvertes.

Enfin, la question des pensions, brièvement évoquée dans le premier rapport, fait l'objet d'un second rapport. De manière générale, les commissaires estiment que la *Loi sur les pensions* de 1870<sup>29</sup> est satisfaisante, bien qu'ils suggèrent deux modifications. D'une part, on cherche à ajouter une disposition offrant aux fonctionnaires la possibilité de transférer leur pension à leur famille en cas de décès.

---

<sup>27</sup> On propose 12 sujets d'examen: la calligraphie, l'orthographe, l'arithmétique, la retranscription manuscrite, l'analyse de données et la création de dossiers de synthèse, la composition en anglais, la dictée, la géographie, l'histoire, la comptabilité, l'écriture de résumés et le français. *Ibid.*, p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>29</sup> *Civil Service Superannuation Act*, 33 Vict., ch. 4 (1870).

D'autre part, tout fonctionnaire dont l'embauche se ferait après l'adoption d'une telle réforme serait obligé de se doter d'une police d'assurance-vie. Les commissaires s'en remettent sur ce point à l'opinion experte de John Bradford Cherriman, surintendant des Assurances, dont un court mémoire est reproduit dans le rapport. Dans celui-ci, Cherriman va encore plus loin et propose que «the Government should hold the life of each Civil Servant insured for an amount equal at least to the double of his salary, such sum being payable by the Government on death»<sup>30</sup>. En d'autres mots, c'est le gouvernement qui souscrit des polices d'assurance-vie sur ses employés, au bénéfice de leurs familles. L'adoption d'une telle pratique garantirait «a faithful discharge of duty of its officers, the relief from eleemosynary appeals on behalf of distressed families, and also the compensation for any unusual deferment of the insurance»<sup>31</sup>.

Pour justifier leurs recommandations, les commissaires intègrent aussi à leur rapport un mémoire portant sur les pensions des services civils occidentaux, rédigé par le sous-ministre des Finances, John Mortimer Courtney, et datant de 1876. Ce document fait minutieusement état des différents développements en matière de régimes de retraite en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, en Espagne, en Suisse, aux États-Unis et en Grande-Bretagne (qui prend à elle seule plus de la moitié du rapport et dont l'analyse remonte à 1757). En plus d'étudier les régimes de pension nationaux, l'auteur accorde une importance non négligeable aux régimes de quelques compagnies et banques canadiennes, notamment celui de la Banque de Montréal. L'objectif d'une telle approche comparative semble avoir été de montrer que les modifications proposées par le second rapport de la commission s'intègrent à une mouvance «internationale», gagnant ainsi en crédibilité. C'est le cas, par exemple, de la possibilité de transférer la rente de retraite (ou une portion de celle-ci) à la famille en cas de décès, ce qui existe dans tous les pays étudiés, sauf en Suisse et aux États-Unis<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Dominion of Canada, *Commission to Consider the Needs and Condition of the Civil Service of the Dominion, 1880-81, Second Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 15, n° 32 (1882), p. 17.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>32</sup> Ces deux pays n'ont pas encore adopté de système de retraite pour les fonctionnaires.

À la suite des deux rapports McInnis, une nouvelle loi sur la fonction publique<sup>33</sup> est adoptée par le gouvernement Macdonald, en 1882, loi qui met en œuvre certaines des recommandations des commissaires, tout en rejetant les principes qui les sous-tendent. Ainsi, l'ambitieux projet de *Board of Civil Service Commissioners* ne se concrétise pas, même si la loi prévoit tout de même la création d'un *Board of Examiners*. Version largement édulcorée de l'entité qu'envisageaient les commissaires, ce bureau a pour mandat de faire passer les examens d'entrée de la fonction publique. Aucune nomination ne peut-être effectuée sans l'obtention d'un certificat de qualification du *Board of Examiners* attestant de la réussite des examens en question. Cependant, le Gouverneur en conseil se réserve le droit d'exempter des examens tout candidat qu'il juge posséder une expertise suffisante.

D'autres recommandations, telles la création d'une liste centralisée des postes vacants à partir de laquelle les sous-ministres sélectionnent les candidats selon leurs besoins, l'instauration d'une période de probation d'au moins six mois avant que les nouveaux candidats obtiennent leur permanence et une limite d'âge à l'embauche fixée à 35 ans sont au nombre des nouveautés de la loi de 1882.

Cette loi n'apporte donc pas les changements escomptés par les membres de la commission McInnis. Le principe du mérite dans le processus de nomination et de promotion du personnel peut être facilement contourné parce que, d'une part, les examens d'entrée dans la fonction publique ne sont pas compétitifs, en ce sens que tous les candidats qui les réussissent sont admissibles à une nomination, et ce, indépendamment du résultat obtenu. D'autre part, parce qu'il est encore du ressort des ministres de confirmer les nominations, les embauches comme les promotions continuent de se faire selon des intérêts partisans. Finalement, la loi de 1882 réitère que toute augmentation de salaire doit être approuvée par le Parlement, tout comme la création de nouveaux postes dans la fonction publique.

Quant à la séparation du politique et de l'administratif, l'établissement du *Board of Examiners* est sans doute un premier pas dans cette direction, mais un

---

<sup>33</sup> *An Act respecting the Civil Service of Canada*, 45 Vict., ch. 4 (1882).

premier pas fort modeste: le *Board* peut être considéré comme un organisme indépendant du politique uniquement dans la mesure où il fait passer les examens d'entrée selon ses propres critères. Par ailleurs, il ne relève pas comme tel d'un ministère, ce qui lui confère un certain degré d'autonomie, même si le secrétariat d'État est chargé de superviser ses activités et doit remettre un rapport sur celles-ci au Parlement, une fois par an.

Les réformes visées par la loi de 1882 ont été conçues pour les seuls fonctionnaires qui œuvrent dans les bureaux des ministères situés à Ottawa. On les appliquera pourtant sans autre étude à la fonction publique extérieure, ce qui peut s'expliquer par diverses raisons. Premièrement, si les recommandations faites dans le cadre des commissions d'enquête sont principalement axées sur la fonction publique intérieure, cela découle du fait que les commissaires désignés sont soit des fonctionnaires, soit des gens d'affaires dont l'expérience est avant tout celle du travail de bureau. Deuxièmement, la fonction publique extérieure n'est pas un ensemble aussi homogène que sa contrepartie intérieure; les postes sont très variés (postiers, percepteurs, arpenteurs, douaniers, etc.) en plus d'être répartis sur un vaste territoire. Il s'avère ainsi plus complexe d'analyser son fonctionnement puisque les informations la concernant ne sont pas aussi accessibles que celles relatives au siège du gouvernement. Ainsi, faute de l'appréhender convenablement, on choisira tout simplement de lui appliquer une loi élaborée avant tout pour la fonction publique intérieure. Troisièmement, la fonction publique intérieure semble être le point de départ logique dans une perspective de réforme de l'appareil administratif, essentiellement parce qu'il s'agit du centre décisionnel de l'activité bureaucratique et intellectuelle de l'État.

Les idées mises de l'avant dans le cadre des travaux de la commission McInnis constituent non seulement une première affirmation officielle d'un désir de réforme, mais témoignent aussi de l'émergence d'une nouvelle conception des fondements de la fonction publique et de la place que celle-ci doit occuper dans l'État canadien. Elle devrait être 1) autonome, visant avant tout à servir les intérêts de l'État plutôt que celui des partis politiques, 2) méritocratique, afin de favoriser les individus

aux aptitudes supérieures et d'assurer leur mobilité dans l'appareil administratif, 3) accessible, d'où l'idée d'«open competitions», 4) permanente et professionnelle, misant sur la rétention d'un personnel compétent et le développement des carrières.

Le gouvernement Macdonald est bien conscient des implications politiques des rapports de la commission McInnis ainsi que de l'émergence d'un discours réformiste, même s'il ne tient pas à le mettre en œuvre véritablement. Cela est particulièrement évident lorsqu'on examine la loi de 1882 sur la fonction publique, qui, tout en incorporant certains fragments de réforme essentiellement d'ordre pratique, évite soigneusement d'inclure toute disposition susceptible d'avaliser les principes du mérite et de la séparation du politique de l'administratif. Par exemple, tout en créant le *Board of Examiners*, le gouvernement conservateur s'est également assuré d'introduire assez d'exceptions dans la loi afin de pouvoir contourner le *Board*, si nécessaire. Bref, tout en donnant l'impression d'avoir agi en matière de réforme de la fonction publique avec l'adoption de la loi de 1882, le gouvernement s'est du même coup assuré de maintenir le *statu quo*. Comme nous le verrons, le système de favoritisme se maintient presque sans entrave durant les vingt années suivantes.

### **2.2.3. La commission Hague (1891-1892)**

Entre 1882 et 1891, la loi sur la fonction publique est modifiée à six reprises. La majorité des amendements a pour effet de contourner ou de rendre inopérantes les dispositions régulatrices du texte de 1882<sup>34</sup>. Dans leur rapport, les membres de la commission Hague iront même jusqu'à commenter que «the amendments in general have trended in the direction of the relaxation of the provisions of the original Act, and the consequent prevention of its intention from being carried out»<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Robert MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, Oxford, Oxford University Press, 1929, p. 59.

<sup>35</sup> Dominion of Canada, *Royal Commission Appointed to Enquire into Certain Matters Relating to the Civil Service of Canada*, Sessional Papers, vol. 25, n° 16c (1892), p. xviii.

La décennie 1880 en est une de stagnation sur le plan des réformes administratives. Plus encore, le *statu quo* occasionne une détérioration de la situation dans la fonction publique. Au tournant des années 1890, une série de scandales impliquant des fonctionnaires éclabousse le Parti conservateur. Des allégations de manipulation de comptes, de pots-de-vin, de création de postes fictifs (en vue d'encaisser un second chèque de paie) ainsi que de malversations (comme le versement d'un salaire à des fonctionnaires intentionnellement absents<sup>36</sup>) mettent le gouvernement de sir John Abbott dans une situation particulièrement délicate<sup>37</sup>.

Attaqué de toute part, le 14 novembre 1891, le premier ministre Abbott annonce la formation d'une troisième commission d'enquête sur la fonction publique. La commission est composée de George Hague, directeur général de la Banque des marchands du Canada, qui agira à titre de président, d'Edmond Barbeau, ancien membre de la commission McInnis, de John Mortimer Courtney, sous-ministre des Finances, et de George Wheelock Burbridge, juge de la Cour de l'Échiquier du Canada.

Le rapport, déposé le 21 avril 1892, trace le portrait d'une fonction publique aux prises avec des problèmes d'inefficacité chronique connus depuis la commission Langton. Cependant, plutôt que de s'y attarder, tel qu'on le fit lors des commissions antérieures, les commissaires s'en tiennent à quelques observations générales au sujet des principaux thèmes touchant la fonction publique (salaires, processus de nomination et de promotion, organisation des agences gouvernementales, économies ministérielles, gestion des documents, etc.). Cela tient au fait que les commissaires sont pour l'essentiel d'accord avec les diagnostics posés précédemment et ne voient pas l'utilité de les répéter<sup>38</sup>. Par contraste avec leurs prédécesseurs, ils présentent

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>37</sup> Cela est d'autant plus probant que le tout se déroule en arrière-plan d'un autre scandale de corruption impliquant, cette fois-ci, deux influents membres du Parti conservateur: Thomas McGreevy et Hector-Louis Langevin. Le député McGreevy et un acolyte, Nicholas Knight Connolly, auraient tenté de frauder le Trésor public pour près de trois millions de dollars en touchant des pourcentages sur l'attribution de fonds alloués aux contrats de construction de chemins de fer par le ministère des Travaux publics, en collusion avec le ministre Langevin.

<sup>38</sup> Sessional Papers, vol. 25, n° 16c (1892), *op. cit.*, p. xxi.

cependant leurs recommandations sous la forme d'un projet de loi préliminaire qui sera annexé à leur rapport.

Cet ambitieux projet de loi reprend de manière plus articulée plusieurs des recommandations de la commission McInnis, à commencer par la création du *Civil Service Board* (CSB)<sup>39</sup>. Cet organisme serait constitué de cinq commissaires dont le mandat, à l'instar de celui du *Board of Civil Service Commissioners* suggéré par la Commission McInnis en 1882, serait de 1) faire passer et réglementer les examens d'entrée et de promotion et délivrer des certificats confirmant les compétences desdits candidats; 2) veiller à la gestion des postes vacants pour que ceux-ci soient pourvus par une nouvelle nomination et non par un transfert d'effectifs; 3) enquêter sur l'état de la fonction publique et en faire annuellement rapport au Parlement.

Les deux premières fonctions du CSB, telles que définies par le rapport Hague, sont presque identiques à celles du *Board of Examiners* constitué par la loi de 1882, sauf à deux égards, le second fort important. D'une part, le CSB tiendrait ses examens d'entrée à date fixe (une fois par année, en novembre<sup>40</sup>), d'autre part, il lui reviendrait la tâche de s'interroger sur la nécessité ou l'utilité de tout poste vacant et, selon le cas, de l'abolir, de le modifier ou encore d'y pourvoir<sup>41</sup>. Les commissaires suggèrent également d'investir le CSB d'un vaste pouvoir d'enquête, de manière à ce qu'il puisse effectuer son travail sans obstruction. C'est là leur recommandation la plus novatrice. En plus d'accorder au CSB un accès illimité à toute documentation pertinente<sup>42</sup>, le projet de loi entend doter le CSB de la capacité d'émettre des assignations à comparaître afin de convoquer tout individu pour qu'il témoigne

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. xxx-xxxix.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. xxxvii.

<sup>41</sup> «40. Whenever a vacancy occurs after the passing of this Act in office or position in the Service, the fact shall be reported to the Civil Service Board, and it shall forthwith inquire as to whether such office may, without injury to the public interest, be abolished, and if so whether it is necessary in respect of the work to be done to create in lieu thereof an office of a lower class, and with a lower salary attached thereto, and shall report its conclusions to the Governor in Council.», *ibid.*, p. xxxvi.

<sup>42</sup> «101. Such chairman, member or officer of the Board, or commissioner may, for the purpose of the investigation, enter into and remain within any public office or institution, – and shall have access to every part thereof, – and may examine all papers, documents, vouchers, records and books of every kind belonging thereto, – and may summon before him any person and require him to give evidence on oath, orally or in writing, or on solemn affirmation, if he is entitled to affirm in civil matters ; and may administer any such oath or affirmation.», *ibid.*, p. xlviii

devant lui<sup>43</sup>. On notera de plus que: «104. Such chairman, member or officer of the Board, or commissioner, and such officer or person shall have the same power to enforce the attendance of witnesses and to compel them to give evidence as is vested in any Court of Record in Civil cases».<sup>44</sup> Plus encore, on note une volonté des commissaires d'affirmer très clairement l'indépendance du CSB. Ainsi, alors que dans la loi sur la fonction publique de 1882, telle qu'amendée en 1885, le secrétariat d'État est chargé de faire rapport des activités du *Board of Examiners* au Parlement<sup>45</sup>, la commission Hague suggère plutôt que les membres du CSB s'adressent directement au Parlement pour rendre compte de leurs activités<sup>46</sup>.

En plus de créer une agence indépendante, on retrouve dans le projet de loi présenté par la commission Hague plusieurs dispositions visant à favoriser le principe de mérite. Ainsi, les examens d'entrée seraient désormais compétitifs, au lieu d'être simplement qualificatifs. Les examens de promotion seraient normalisés et tenus en accord avec les règles fixées par le CSB au lieu de l'être de manière disparate selon le bon vouloir des sous-ministres. Autre nouveauté, on propose d'instaurer un système de bonification des salaires basé sur la performance et le rendement<sup>47</sup>. On recommande également une reformulation de la grille salariale en fonction de la division entre travail mécanique et intellectuel.

---

<sup>43</sup> «102. Any such chairman, member or officer of the Board, or commissioner may, under his hand, issue a subpoena or other request or summons, requiring and commanding any person therein named to appear at the time and place mentioned therein, and then and there to testify to all matters within his knowledge, relative to the subject matter of such investigation, and to bring with him and produce any document, book, or paper, which he has in his possession, or under his control, relative to any such matter aforesaid; and any such person may be summoned from any part of Canada by virtue of such subpoena, request or summons.» *id.*

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *An Act to amend and consolidate the Civil Service Acts of 1882, 1883 and 1884*, Vict. ch. 46, art. 58, (1885).

<sup>46</sup> Dominion of Canada, *Sessional Papers*, 1892, vol. 25, n° 16c, *op. cit.*, p. xlix.

<sup>47</sup> «27. Any chief, first class, second class or third-class clerk who performs the duties of his office with zeal and efficiency for the period of one year after his appointment, promotion or last increase of salary, as the case may be, shall, if he has not reached the maximum of his class, be eligible for an increase of salary not to exceed in the case of a chief clerk one hundred dollars per annum, and in other cases fifty dollars per annum.» *ibid.*, p. xxxiv.



À la différence des commissions précédentes, la commission Hague aborde la question du rôle des sous-ministres dans l'appareil étatique, particulièrement en relation avec celui du politique. Dans leur rapport, les commissaires affirment que:

it happens in many cases that Ministers have a much more direct control over the details of the administration of their departments, and while that is not without the advantage of bringing to the conduct of business great experience and the direct responsibility of the person who must answer to Parliament for the manner in which such business is transacted, it will not, it is thought, be doubted at times it may tend to bring the administration of public affairs somewhat too closely into contact with politics.

As a matter of fact the deputy heads are, under the present law, responsible to their Ministers for the administration of the business of their respective departments, and it is their duty to see that no departmental expenditure is made without authority of law, or in excess of what is fair and just. It is further their duty to oversee and direct all officers, clerks and employees in their several departments.

It is not surprising therefore that the weight of evidence taken was largely in favour of making the position of deputy head a less dependant one, as in the case of the Auditor General, that they should hold office during good behaviour<sup>48</sup>.

Selon les commissaires, les sous-ministres ont un devoir de responsabilité qui n'est pas proportionnel à leur capacité d'agir. Il doit y avoir une nette séparation entre le rôle du sous-ministre, qui devrait assurer la direction de l'activité des ministères, et du ministre, qui œuvre à l'élaboration des politiques et à la supervision générale de son ministère. Le projet de loi des commissaires abonde en ce sens et cherche à établir une nette distinction entre les deux postes, notamment en enchâssant ce principe dans plusieurs articles. L'objectif est de positionner le sous-ministre comme ressource faisant le lien entre le ministère et le ministre. Cela se fait en l'intégrant systématiquement au processus de prise de décisions administratives, afin que, de par sa connaissance intrinsèque du fonctionnement quotidien de son ministère, il devienne indispensable dans la bonne conduite des affaires de celui-ci. Par exemple, les transferts de fonctionnaires entre les ministères, en cas de vacance, seraient autorisés par le sous-ministre (qui doit en produire un rapport) avant d'être effectués

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. xxxii.

par le ministre<sup>49</sup>, au lieu de l'être par le Gouverneur en conseil en vertu de la loi de la fonction publique de 1886<sup>50</sup> (on se rappellera que le transfert des fonctionnaires ne relève pas du CSB). Les commissaires proposent même de retirer le pouvoir de suspendre les sous-ministres des mains des ministres<sup>51</sup> pour le confier au Gouverneur en conseil.

Même si les recommandations des commissions McInnis et Hague sont semblables, leurs approches diffèrent considérablement. Le rapport de la première est une charge explicite contre le système de favoritisme, considéré par les commissaires comme étant la source des maux affligeant la fonction publique. Le rapport de la seconde est beaucoup plus nuancé. On présente plutôt les difficultés encourues comme le résultat d'une structure administrative archaïque, dépassée par les impératifs du développement du pays et de moins en moins capable de répondre à ceux du présent. En d'autres mots, le système en vigueur est désuet et le remplacer par une structure mieux adaptée en améliorerait l'efficacité. Les commissaires évitent ainsi de politiser la question de la réforme de la fonction publique en se fondant principalement sur un raisonnement d'ordre fonctionnel. On note par ailleurs la propension des commissaires à faire appel à l'intérêt national pour légitimer leurs propos. La bonne conduite des affaires publiques transcende les gouvernements du jour et doit être menée dans l'intérêt des contribuables, dont on sous-entend qu'il est supérieur aux intérêts partisans.

Cependant, les scandales passant, le rapport de la commission Hague est rapidement jeté aux oubliettes. Pis même, en 1892, la loi de 1882 est amendée afin d'exempter de tout examen les fonctionnaires en poste au premier juillet 1882, ce qui la neutralise en bonne partie<sup>52</sup>. Les changements escomptés par les commissaires n'auront donc pas lieu et les années suivantes se caractérisent par le maintien du *statu quo*, qui perpétue le système de favoritisme et l'ensemble des problèmes remontant à l'avènement de la Confédération.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. xliii.

<sup>50</sup> *An Act respecting the Civil Service of Canada*, 49 Vict., ch. 17, art. 46 (1886).

<sup>51</sup> *Sessional Papers*, vol. 25, n° 16c (1892), *op. cit.*, p. xlv.

<sup>52</sup> *An Act to amend the Acts respecting the Civil Service*, 55-56 Vict., ch. 14 (1892).

#### **2.2.4. La portée des commissions d'enquête sur la fonction publique (1868-1892)**

À défaut d'avoir pu réformer la fonction selon les principes dont elles ont fait la promotion, les commissions de 1868, 1880 et 1891 ont néanmoins laissé un legs qui est loin d'être sans intérêt. En décrivant et en analysant minutieusement l'état de la fonction publique et en identifiant ses failles, elles ont contribué à discréditer le favoritisme. Bien sûr, certains, dès 1867 (particulièrement au niveau des sous-ministres), ont réalisé l'existence du problème et ont parfois tenté d'y apporter des solutions ponctuelles, mais ce sont les commissions qui, grâce à un examen systématique de la situation, valident l'idée que l'efficacité et la bonne gouvernance de l'état passent impérativement par une fonction publique compétente, formée d'individus choisis pour leurs capacités et leurs qualités professionnelles et non par népotisme.

De plus, les rapports de ces commissions montrent que l'État, sur le plan structurel, n'est pas bien servi par une fonction publique désorganisée, qui fait encourir d'importantes pertes au trésor public. Bien sûr, ce diagnostic ne passe pas inaperçu dans la population et dans les médias. Qu'il s'agisse simplement de rhétorique politique visant à critiquer le gouvernement du jour ou d'un véritable désir de réformer l'appareil étatique, l'inefficacité de la fonction publique devient un sujet de préoccupation.

En somme, les commissions agissent à titre de véritables forums de discussion voués exclusivement à la fonction publique. De par leur objet même, elles invitent à la réflexion sur les différentes questions entourant celle-ci, tant chez les commissaires qui mènent leurs enquêtes, que chez les fonctionnaires (en particulier ceux qui témoignent). Leurs travaux et leurs rapports sont l'occasion d'un processus de réflexion basé sur une accumulation de données empiriques et qualitatives, celle d'une négociation intellectuelle entre les commissaires, à travers le cheminement menant à l'élaboration du rapport final, sur ce que devraient être la fonction publique et les principes sur lesquels elle devrait être fondée.

Même si le pouvoir des commissaires s'arrête à la recommandation, que seul le Parlement peut mettre en œuvre ou non, l'esprit des commissions ne s'estompe pas avec le dépôt de leur rapport final. Les commissaires sont manifestement conscients du caractère public de ces rapports et, partant, de leur accessibilité: alors même que chaque commission rédige son rapport, elle sait qu'il sera diffusé et elle l'écrit en conséquence. Les commissions sont donc de véritables outils politiques visant à véhiculer certains idéaux. Cela est particulièrement apparent dans le cas des commissions McInnis et Hague, dont les rapports et les recommandations constituent un projet articulé de réforme de la fonction publique selon des principes étrangers à ceux qui régissent jusque-là l'appareil étatique. Bref, de par leur simple publication, les rapports des commissions favorisent la dissémination d'idées nouvelles sur la fonction publique et en accroissent la crédibilité.

Enfin, en tant qu'ensemble, les commissions de 1868, 1880 et 1891 constituent un indicateur des mécanismes sous-jacents aux interactions entre les acteurs de l'époque. Dès la commission Langton, les politiciens fédéraux sont informés des problèmes affectant la fonction publique autant que des solutions à leur disposition. Ils ne font rien, ou pas grand-chose. Deux autres commissions sont mises pied par la suite, qui soulignent de nouveau les principaux défauts de l'appareil étatique. Leurs recommandations, elles aussi, demeurent largement lettre morte. Les commissions sont donc le théâtre de tiraillements entre deux groupes: celui des politiciens, qui profitent du système de favoritisme, et celui des sous-ministres et hauts fonctionnaires, qui cherchent à réformer la fonction publique.

Sur le plan idéologique, la période 1868-1892 doit être vue comme une phase de gestation des idées de réforme de la fonction publique. Cette période de réflexion aboutit à d'importants développements, qui permettront au mouvement réformiste de prendre son envol. Les commissions ont favorisé l'élaboration d'un projet de réforme fondé sur les principes du mérite et de la séparation du politique et de l'administratif. La fonction publique est un outil de l'État et doit servir la population plutôt que les intérêts partisans des gouvernants. Elle doit être constituée d'employés compétents à l'abri de l'influence politique, œuvrant dans un environnement de travail modelé sur

le milieu des affaires, où le rendement et la performance sont garants de la bonne conduite des activités de l'État. Les commissions ont été le vecteur de la naissance de l'entreprise réformatrice qui se mettra en branle ultérieurement. On peut résumer leur action comme suit.

La commission Langton a principalement servi à dresser un premier bilan de la fonction publique, ses recommandations restant fermement cantonnées dans des considérations d'ordre pragmatique. Néanmoins, en posant ce premier diagnostic, elle aura réussi à identifier les problèmes fondamentaux sur lesquels les commissions subséquentes se pencheront. Partant, la commission McInnis va tenter de déterminer les sources des difficultés chroniques qui affectent la fonction publique. Elle les trouvera dans le système de favoritisme en place, principal responsable des déboires administratifs de l'État. Les commissaires proposent alors d'y substituer un système fondé sur le principe du mérite. De son côté, la commission Hague cherche à enchâsser dans un projet de loi les principes avalisés par la commission McInnis, en plus d'y incorporer ses propres idéaux (dont l'autonomie accrue des sous-ministres dans leur domaine d'action), et ce, afin de corriger, jusque dans leurs fondements, les défauts connus depuis la commission Langton.

L'étude des travaux de ces commissions témoigne de deux autres choses. D'une part, elle permet de constater une évolution dans la manière même d'appréhender le sujet: on passe ainsi d'une identification des problèmes à une recherche de leurs causes, puis à l'élaboration de solutions menant éventuellement à une reconceptualisation de ce que devrait être la fonction publique. D'autre part, les commissions permettent d'observer une tendance grandissante visant à une réforme de l'appareil étatique.

Par ailleurs, même si les recommandations de ces trois commissions ne se sont pas traduites par des modifications législatives majeures, cela ne veut pas dire qu'elles n'ont pas pénétré l'esprit du politique pour autant. Au contraire, les politiciens n'ignorent pas ces rapports et leur réticence à les mettre en œuvre, paradoxalement, en est la preuve. C'est délibérément qu'ils omettent de donner suite

à la plupart des recommandations, au-delà de quelques changements superficiels destinés à donner le change. En outre, lorsque des modifications plus importantes sont suggérées (pensons à la création du *Board of Examiners*), les politiciens adoptent une version diluée de ce qui est originalement proposé ou encore ils contournent subséquemment les nouvelles dispositions par le moyen d'amendements qui en limiteront la portée, voire même les neutraliseront.

Cependant, si les politiciens sont réfractaires au changement, l'examen des travaux et des rapports des commissions montre que l'idéologie que promeuvent celles-ci ou qui est sous-jacente à leurs recommandations a des partisans, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires et les sous-ministres. Ceux-ci, bien qu'encore minoritaires (et conscients de ce statut<sup>53</sup>), constituent un véritable groupe d'intérêt, avec des objectifs concrets qu'ils essaieront d'atteindre de nouveau, et dont une nouvelle commission, en 1907, sera le véhicule.

### **2.3. La fonction publique sous le gouvernement libéral de sir Wilfrid Laurier (1896-1907)**

L'arrivée au pouvoir des libéraux de sir Wilfrid Laurier, en 1896, met fin à un règne de dix-huit ans du Parti conservateur. Le nouveau gouvernement perpétue cependant les pratiques de ses prédécesseurs en matière de favoritisme dans la fonction publique<sup>54</sup>. Ces activités partisans engendrent une série de scandales, et des allégations de corruption et de mauvaise gestion des fonds publics entachent à nouveau le service civil, principalement en rapport avec la fonction publique extérieure. Le mécontentement grandit chez bon nombre de citoyens et dans le milieu

---

<sup>53</sup> Les membres de la commission Hague sont d'avis que: «It is possible that the public sentiment in Canada may not as yet be ripe for open competition generally, and it may not be possible as yet to eliminate altogether the power of politics in making appointments; but if the recommendations of your Commissioners be accepted and strictly adhered to, the public service at Ottawa, they are convinced, in the course of a few years, be better for the change.», *Sessional Papers*, vol. 25, n° 16c (1892), *op. cit.*, p. xxviii.

<sup>54</sup> Dawson, *op. cit.*, p. 73.

des affaires<sup>55</sup>, ce qui mène à la mise sur pied de commissions d'enquête chargées de faire la lumière sur toutes ces irrégularités.

Ainsi la commission Ogilvie (1898-1899)<sup>56</sup> enquête sur des accusations voulant que des fonctionnaires du Yukon, dont Thomas Fawcett, le chef intérimaire de l'administration du Klondike, aient délibérément caché aux prospecteurs l'existence de concessions de mines d'or afin de pouvoir spéculer sur leur valeur foncière. La commission Fraser<sup>57</sup>, présidée par John Mortimer Courtney, est créée en 1903 afin d'examiner la conduite de certains fonctionnaires du bureau du receveur général à Saint-Jean, Nouveau-Brunswick. Dans son rapport, Courtney note l'existence de pratiques non conformes aux normes de bonne gouvernance. D'une part, les fonctionnaires responsables d'administrer les coffres-forts (pouvant contenir jusqu'à 400 000\$) les laissent parfois ouverts pendant la nuit pour ne pas avoir à les rouvrir le lendemain, faisant ainsi l'économie de procédures jugées fastidieuses<sup>58</sup> (double combinaison administrée par deux employés). D'autre part, certains retirent des coffres des sommes correspondantes à celles de leurs chèques de paie au lieu d'attendre leur arrivée par la poste<sup>59</sup>. Une fois le chèque reçu, ils remettent la somme empruntée dans les coffres, faisant ainsi des fonds de l'État une caisse de dépannage privée. Enfin, le commissaire conclut que même si d'importantes modifications dans la réglementation du bureau étaient faites, il doute que celles-ci puissent changer la situation puisqu'il s'agit plus d'un problème de compétence que d'un problème structurel<sup>60</sup>.

Ces irrégularités dans la gestion des affaires publiques est de nouveau illustrée par le scandale Martineau, en 1903. Cette année-là, une cour de justice déclare Abondeus Martineau, employé temporaire du service de la comptabilité du ministère

---

<sup>55</sup> Juillet et Rasmussen, *op. cit.*, p. 35.

<sup>56</sup> Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into and Report upon Certain Charges Preferred against Many Government Officials in the Yukon Territory*, Sessional Papers, vol. 34, n° 33u (1900).

<sup>57</sup> Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into the Conduct of the Office of the Assistant Receiver General at Saint John, N.B.*, (1904).

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 5.

de la Milice, coupable de vol de fonds provenant du trésor public. Grâce à un stratagème impliquant la signature de faux chèques déposés à la *Bank of Montreal* et la manipulation des registres du ministère, il réussit à chaparder plus de 75 000\$ à l'État. Une commission d'enquête est mise sur pied. Il s'agit de la *Commission to Inquire Into the Martineau Defalcation, &c., &c.*<sup>61</sup>, aussi présidée par John Mortimer Courtney et à laquelle siègent également George Burn et Ambrose L. Kent, deux directeurs généraux de banque. Elle est chargée de faire la lumière sur les circonstances ayant permis les malversations de Martineau. Mais plus encore, la commission se voit aussi confier pour mandat d'examiner les pratiques comptables de tous les ministères.

Au terme de leur enquête sur le scandale lui-même, les commissaires estiment que le manque de rigueur du Bureau des vérifications dans son travail de supervision des comptes a permis à Martineau d'escroquer son ministère. Une simple vérification des justificatifs de la Banque de Montréal et de ceux du ministère de Milice aurait pu révéler la fraude. Or, comme le notent les commissaires, l'absence de contrôle par le Bureau des vérifications a fait en sorte que les agissements de Martineau sont passés inaperçus pendant près de deux ans. Ils recommandent donc de mettre en place un système de vérification systématique des comptes qui donne lieu à un véritable contrôle, en temps opportun.

Dans la seconde partie de leur rapport, les commissaires procèdent à l'examen des pratiques comptables de l'ensemble des ministères. Si le système de gestion comptable en place depuis plus de trente ans est excellent en principe, son administration laisse fortement à désirer<sup>62</sup>. Les commissaires déplorent le manque d'uniformité des pratiques comptables, qui diffèrent selon les ministères ou les bureaux, les retards chroniques dans l'envoi des reçus au vérificateur général, l'absence totale de la tenue de grands livres<sup>63</sup> dans certains ministères ou encore l'absence de politique de préservation de documents importants (comme les

---

<sup>61</sup> Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into the Martineau Defalcation, &c., &c.*, Sessional Papers, vol. 37, n° 29b (1903).

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>63</sup> C'est-à-dire le registre de l'ensemble des comptes de l'État.



justificatifs)<sup>64</sup>. Devant ces problèmes, le rapport propose d'uniformiser les pratiques en matière de comptabilité, de respecter strictement les échéances et de centraliser davantage le système de gestion comptable à travers le ministère des Finances<sup>65</sup>.

Ces trois exemples sont particulièrement éloquentes, car ils établissent à leur tour le portrait des problèmes administratifs dans la fonction publique. Ces bilans sont restreints, vu les mandats des commissions, mais les observations attestent que la fonction publique, sous le gouvernement Laurier, s'inscrit dans la continuité des gouvernements antérieurs. Les problèmes décrits sont semblables à ceux qu'ont identifiés les commissions d'enquête précédentes. Ces problèmes vont au-delà d'une simple question de gouvernance partisane et révèlent une vision reposant sur le favoritisme, vision partagée par l'ensemble des politiciens. La situation est manifestement connue – et largement documentée – mais le manque de volonté des politiciens à effectuer de véritables réformes témoigne d'une acceptation de l'état des choses. En d'autres mots, si les commissions dressent un portrait sombre de la fonction publique, qui appelle des changements, il revient aux politiciens d'y procéder. Pour que cela se réalise, ils doivent y voir un incitatif supérieur à celui du maintien du *statu quo*.

---

<sup>64</sup> Sessional Papers, vol. 37, n° 29b, *op. cit.*, p. 9-10.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

## Chapitre 3

### La commission Courtney: entre répétition et nouveauté

Ce chapitre plonge au cœur des travaux de la commission Courtney. Il s'agit ici d'en reconstituer la trame événementielle et d'en dresser un portrait complet. Tout d'abord, nous examinerons le contexte ayant mené à la création de la commission. Ensuite, nous nous pencherons sur les grandes questions soulevées devant elle et sur les témoignages entendus. Nous nous intéresserons bien sûr au rapport des commissaires, dont nous décrirons puis analyserons les constats et les recommandations. Enfin, nous examinerons la manière dont le rapport a été reçu tant par les politiciens que par les médias. Tout ceci nous permettra de mieux saisir la signification de cet événement que constitue la tenue de la commission Courtney et de le situer dans une perspective plus vaste, ce que nous entreprendrons dans le chapitre 4.

#### 3.1. La fonction publique à la veille de la commission Courtney (1907)

Entre 1892 et 1907, les effectifs de la fonction publique canadienne passent de 3300<sup>1</sup> à presque 5000<sup>2</sup> employés. Nous sommes bien loin des 264<sup>3</sup> fonctionnaires que l'on compte au lendemain de l'avènement de la Confédération, en 1867. Cette importante augmentation résulte de l'accroissement de l'activité gouvernementale, accroissement engendré par la montée en flèche du secteur manufacturier et de l'immigration à partir de 1896. Le Canada entre dès lors dans une période d'essor démographique et économique et s'attelle à moderniser son appareil étatique et ses pratiques administratives afin d'encadrer son développement national. On pense à l'expansion de certains services, telle la division de l'immigration au sein du ministère de l'Agriculture, ou encore à la création de nouvelles entités comme le ministère de l'Industrie et du Commerce, en 1898, ou le ministère du Travail, en

---

<sup>1</sup> Dominion of Canada, *Royal Commission Appointed to Enquire into Certain Matters Relating to the Civil Service of Canada*, Sessional Papers, vol. 25, n° 16c (1892), p. xv.

<sup>2</sup> Rasmussen, Ken, «Administrative Reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy: 1867-1918», *Journal of Canadian Studies*, 29, 3 (automne, 1994), p. 5.

<sup>3</sup> *Id.*

1900<sup>4</sup>. Cependant, si les ministères se voient confier de nouvelles responsabilités et si leurs structures sont modifiées afin de répondre aux nouveaux besoins administratifs, l'organisation même de la fonction publique et les lois la régissant restent inchangées.

En effet, bien qu'il ait été modifié à quelques reprises, le système administratif est encore essentiellement réglementé par la loi sur la fonction publique de 1885<sup>5</sup>, qui elle-même constitue une version diluée de la loi de 1882. Ainsi, l'alinéa c de l'article 37 de la loi de 1885 pose que tout candidat devant normalement passer un examen obligatoire afin de pourvoir un poste vacant peut en être exempté s'il en va de l'intérêt public<sup>6</sup>. Grâce à cette disposition, le parti au pouvoir garde la mainmise sur le processus de nomination, maintenant de surcroît le système de favoritisme. Cela s'avère problématique puisqu'en plus de ne pas favoriser un encadrement efficace de la fonction publique, la loi est mal adaptée aux nouvelles réalités auxquelles est confronté l'appareil administratif à partir de la seconde moitié de la décennie 1890.

L'expansion de l'État canadien exige un personnel compétent ayant des aptitudes de plus en plus spécialisées. Les défis sont complexes et nécessitent même, dans certains cas, l'apport d'experts, groupe qui n'est pas visé par la loi sur la fonction publique. Or, en raison des lacunes de la législation, les politiciens ont toujours le champ libre pour pourvoir les postes par intérêt partisan plutôt qu'en fonction des besoins de l'appareil administratif. L'absence de critères de qualité est d'autant plus alarmante que, d'une part, la nécessité d'embaucher des fonctionnaires compétents a été réclamée par les hauts fonctionnaires depuis la première commission d'enquête sur la fonction publique en 1868 et que, d'autre part, en dépit de l'adoption de certaines réformes tendant vers cet objectif (telle que la création du *Board of Examiners*), le gouvernement n'a jamais cessé de combler les rangs de la fonction publique par favoritisme. Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, la situation problématique qui existait déjà au moment de l'avènement de la Confédération perdure.

---

<sup>4</sup> Ce ministère est mis sur pied en 1900, mais relève du ministère des Postes jusqu'en 1909.

<sup>5</sup> *An Act to amend and consolidate the Civil Service Acts of 1882, 1883 and 1884*, 48-49 Vict. ch. 46 (1885).

<sup>6</sup> *Ibid*, art. 37.

Les difficultés engendrées par des lois inefficaces et le manque de volonté du politique à réformer véritablement la fonction publique ne constituent pas les seuls obstacles à une réingénierie de l'État. En effet, selon la pratique politique de l'époque, les augmentations de salaire excédant la grille salariale prévue par la loi et les promotions des fonctionnaires devaient être systématiquement soumises à un vote du Parlement. La tâche est laborieuse. Ainsi, le Parlement doit constamment voter des augmentations de salaire et des promotions, ce qui prend un temps considérable et monopolise des heures qui pourraient être consacrées à des enjeux plus importants ou pressants. La situation du début des années 1900 est d'autant plus critique que le Canada est à un stade où non seulement le nombre de ses fonctionnaires a considérablement augmenté, mais aussi leur âge: bon nombre de fonctionnaires sont employés par l'État depuis plus de 25, 30 ou même 35 ans<sup>7</sup>. On se retrouve ainsi avec plusieurs salariés ayant atteint la rémunération maximale selon la grille salariale de leur classe. Dans ce cas, les fonctionnaires ne reçoivent aucune autre augmentation de salaire, sauf si le Parlement la leur octroie. Les discussions à ce sujet encombrant son horaire. On peut noter qu'il s'agit d'un des revers du système de favoritisme: les politiciens augmentent le salaire de certains fonctionnaires au-delà des grilles afin de s'assurer de leur loyauté et se retrouvent du coup aux prises avec un nombre grandissant de demandes, ce qui a pour effet de consommer une partie plus importante de leur activité législative.

Typiquement, on présente en bloc les demandes salariales du jour, dont les députés débattent ensuite sur une base individuelle, et ce, jusqu'à ce qu'elles aient toutes été traitées. Cet exercice sert essentiellement à justifier pour la forme une décision qui, autrement, est considérée par tous comme un fait accompli. Les parlementaires consacrent donc beaucoup de temps à cette opération qu'ils jugent pourtant contreproductive.

Ce mécontentement se traduit par une prise de conscience de deux faits. Premièrement, le nombre grandissant des demandes d'augmentation salariale au-delà

---

<sup>7</sup> Il n'y a pas encore d'âge de retraite.

du maximum déterminé démontre que la grille salariale est mal adaptée, ce qui mène à un questionnement sur l'adéquation de la loi qui la prescrit. De plus, cela fait également ressortir la question de la mobilité du personnel à l'intérieur de la fonction publique: un bon nombre de fonctionnaires conservent les mêmes postes avec les mêmes salaires une fois atteint le maximum de leur grille. Deuxièmement, l'obligation de voter les promotions et les augmentations salariales en chambre en agace plusieurs. En effet, des députés estiment que cette pratique est arbitraire et qu'il est, dans la majorité des cas, impossible d'en vérifier le bien-fondé ou la pertinence. Ainsi, lors d'un débat à la Chambre des communes le 24 avril 1907, le député conservateur Thomas S. Sproule résume assez bien l'état d'esprit de ses collègues en estimant que:

The objection to many of these increases is that while there are no provisions made for the whole service you pick out one here and there and bestow upon him a special favour. That is either an injustice to the others or else you are doing more justice to those whose salaries you increase<sup>8</sup>.

Cette intervention comporte son lot de rhétorique politique visant à critiquer le gouvernement libéral alors au pouvoir. Néanmoins, l'objection du député de la circonscription de Grey East s'avère une juste critique de l'état de la fonction publique: 1) la loi est incomplète, ne permettant pas une gestion efficace et «normée» de la fonction publique, et 2) ces lacunes ont pour conséquence de favoriser un système arbitraire aligné sur des intérêts politiques. La prise de conscience occasionnée par la quotidienneté de cette pratique fastidieuse va contribuer à alimenter davantage les demandes de réforme de la fonction publique.

Paradoxalement, les parlementaires demeurent fort intéressés par tout ce qui touche à la fonction publique. Qu'il s'agisse de la mise en application des règles, de conflits d'intérêts potentiels, de questions statistiques ou économiques, la fonction publique préoccupe les politiciens. L'obligation de discuter des augmentations de salaire et des promotions au Parlement ennuie les membres, mais elle contribue à perpétuer la politisation de la fonction publique, en la ramenant constamment dans

---

<sup>8</sup> Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, April 24 1907, p. 7686.

l'arène politique. Car la réalité, bien ancrée dans les mœurs, demeure: la fonction publique constitue un outil dont chaque partie tente de tirer profit.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, lorsque le Parti libéral forme un nouveau gouvernement à l'issue des élections de 1896, il s'empresse de récupérer les pratiques de son prédécesseur afin de bien asseoir son pouvoir sur l'appareil étatique canadien. En 1907, après plus d'une décennie libérale les problèmes existant dans la fonction publique n'ont fait que s'amplifier. En dépit de la multiplication des scandales, des débats de plus en plus houleux en chambre et de plusieurs rapports suggérant des changements profonds, rien ne laisse encore entrevoir que les politiciens sont prêts, eux, à délaisser la pratique du favoritisme pour appuyer une véritable réforme de la fonction publique. C'est pourquoi l'annonce de la mise sur pied d'une commission royale d'enquête sur la fonction publique le 24 avril 1907, trois jours avant la fin de la session parlementaire, semble arriver de façon inopinée pour une bonne partie de la députation qui accueillera avec scepticisme cette quatrième commission en quarante ans. Les sceptiques seront cette fois confondus.

### **3.2. Les débats de la Chambre des communes des 24-25 avril 1907**

La session parlementaire de 1906-1907 se caractérise par de nombreux débats orageux. Le Parti conservateur, souhaitant mettre au jour de nouveaux scandales, attaque systématiquement le Parti libéral afin de le discréditer auprès des électeurs<sup>9</sup>. Toute discussion en chambre est transformée par l'opposition en critique de la gestion des affaires de l'État par le gouvernement Laurier. Si les Conservateurs maintiennent la pression sur les Libéraux, ces derniers ne se gênent pas pour défendre tout aussi ardemment leurs politiques, contribuant eux-mêmes à l'hostilité du climat.

Les débats du 24 avril 1907 ne font pas exception à la règle et les échanges, en particulier ceux portant sur la gestion et l'approvisionnement du camp militaire de

---

<sup>9</sup> Luc Juillet et Ken Rasmussen, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, p. 37.

Petawawa<sup>10</sup>, sont assez musclés et se poursuivent jusque tard dans la nuit. Les députés s'entendent alors pour se transformer en comité des subsides<sup>11</sup> afin de traiter de questions d'attribution de crédits. Ce comité a pour objectif d'examiner toute demande de crédit budgétaire. Il est habituellement convenu que les débats entourant ces demandes soient limités afin de s'assurer de la pertinence des interventions des membres du comité. Dans la nuit du 24 au 25 avril 1907, après quelques demandes de dépenses supplémentaires liées à des projets de construction ou de réfection d'infrastructures (chemins de fer, routes et canaux), les députés se penchent sur l'augmentation du salaire de certains fonctionnaires. Les esprits s'échauffent lorsque les Conservateurs commencent à remettre systématiquement en question les augmentations salariales proposées par le gouvernement et en profitent même pour critiquer au passage la gestion comptable du ministère de la Marine et des Pêcheries<sup>12</sup>. Par ailleurs, vertement critiqué par le député Sproule au sujet de l'augmentation à 1200\$ du salaire annuel d'un commis de seconde classe du ministère de la Milice et de la Défense, le ministre des Finances, William S. Fielding (Shelburne and Queen's), se défend de donner dans l'arbitraire en expliquant que:

In these items there are a few special cases which the ministers felt able to deal with at once, and in each case I think for good reasons. But it was found that to deal with the demands of the civil servants generally was quite impossible because the ministers had no time to take up the matter in detail. In fact if they had time, I am not sure it could be conveniently done, because one may have a different standard in his mind as to how salaries should be paid, from what another minister would think proper.<sup>13</sup>

Et le ministre d'ajouter:

We have thought it better that the whole question should be taken up by some gentleman who could give ample time to it. An item will be found in another place to provide for the expenses of a commission of gentleman to inquire into the service compensation of public officials generally.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> L'opposition accuse notamment le gouvernement de s'être approprié des terres appartenant au gouvernement de l'Ontario afin de construire le camp sans lui avoir offert de compensation financière. Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, April 24 1907, p. 7610-7663.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 7663.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 7682-7683.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 7686.

<sup>14</sup> *Id.*

Le ministre poursuit alors sur l'intention du gouvernement de former une nouvelle commission d'enquête sur la fonction publique et déclare que trois commissaires ont déjà été retenus: John Mortimer Courtney, ancien sous-ministre des Finances de 1878 à 1906, Thomas Fyshe, ancien directeur général de la Banque des marchands du Canada, et Jean-George Garneau, maire de Québec depuis 1906<sup>15</sup>. L'objectif principal de cette commission sera, précise le ministre, d'étudier et de réviser les grilles salariales et la classification des postes<sup>16</sup>.

L'annonce du ministre surprend. Tout d'abord, elle est faite en l'absence du premier ministre Laurier et du ministre de la Marine et des Pêcheries Louis-Philippe Brodeur, qui, participant à Londres à la conférence impériale de 1907, n'ont pas été consultés. Ensuite, l'idée de mettre sur pied une commission d'enquête sur la fonction publique n'a en aucun temps été discutée en chambre durant la session. Malgré leurs incessantes critiques, les Conservateurs n'ont jamais demandé d'enquête. De son côté, le Parti libéral a toujours défendu son bilan en matière de gestion, répétant que la loi sur la fonction publique est adéquate. La déclaration de Fielding paraît donc aussi soudaine qu'incongrue. Soudaine, parce la retranscription des débats ne laisse pas présager l'éventuelle création d'une commission d'enquête, et incongrue parce que le commentaire du ministre dévie de la position jusque-là défendue par son parti. En effet, Fielding se trouve à admettre que les augmentations de salaire sont arbitraires et que le processus d'évaluation des demandes des fonctionnaires par les ministres n'est pas uniforme, concédant implicitement que la situation doit être changée.

Vu la teneur des accusations des Conservateurs précédant l'intervention de Fielding, le ministre donne l'impression que l'annonce de la création d'une commission est une manœuvre politique improvisée, destinée à river leur clou aux critiques et à détourner l'attention tout en donnant l'impression d'être proactif. Cela semble manifeste dans la mesure où les objectifs de la commission correspondent

---

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 7686-7687.



exactement aux récriminations de l'opposition. Il est probable que des discussions concernant des modifications à des modalités touchant la fonction publique aient eu lieu à l'intérieur du gouvernement. Cependant, il est difficile d'envisager que l'annonce du ministre Fielding ait été entièrement préméditée, d'autant qu'elle est faite en pleine nuit, quelques minutes avant l'ajournement des travaux à la Chambre des communes, à 1 h 35 du matin<sup>17</sup>.

La question de la création d'une commission d'enquête sur la fonction publique suscite immédiatement des réactions chez les députés. L'opposition passe d'une critique des pratiques arbitraires du gouvernement dans le processus d'octroi des augmentations salariales et des promotions à celle de cette commission. Avec pour fer de lance les députés Joseph Bergeron (Beauharnois), Samuel Hughes (Victoria) et Thomas Sproule, les Conservateurs s'attaquent à l'utilité d'une énième commission d'enquête, en insistant sur trois points. Premièrement, la commission coûtera cher aux contribuables alors que son travail pourrait tout aussi bien être accompli par un simple comptable. Deuxièmement, les trois commissions d'enquête précédentes ont déjà diagnostiqué les divers problèmes affectant la fonction publique et il est donc inutile de créer une nouvelle commission afin d'arriver aux mêmes conclusions. Troisièmement, et plus fondamentalement, une autre commission d'enquête, entité par définition temporaire, ne permettra pas d'aller au fond des choses et il serait préférable de se doter d'un organisme permanent, permettant d'instituer de vrais changements<sup>18</sup>. Par la suite, on tente tant bien que mal de poursuivre les travaux du Comité des subsides, mais la création de la commission d'enquête retient l'attention des députés, ce qui entraîne un report des résolutions puis un ajournement des travaux de la Chambre pour la séance.

Le lendemain (25 avril 1907), cette commission s'impose comme sujet incontournable de discussion chez les députés. Les Conservateurs reviennent à la charge, notamment à propos de son mandat. Le ministre Fielding les informe que l'enquête portera avant tout sur la fonction publique intérieure, mais n'exclut pas la

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 7694.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 7688.

possibilité de tenir des séances à l'extérieur de la capitale. De plus, il affirme que la commission sera accessible à tout fonctionnaire désireux de témoigner. Il entretient cependant un flou quant à son objectif: celle-ci se contentera-t-elle d'étudier la question des salaires et de la classification des employés ou enquêtera-t-elle sur d'autres éléments d'intérêt? Là-dessus, le chef du Parti conservateur, Robert L. Borden (Carleton), et son lieutenant, George E. Foster (Toronto North), exhortent le ministre Fielding à élargir le mandat de la commission afin qu'elle puisse se pencher sur des questions plus fondamentales (dépolitisation de la fonction publique et principe de mérite), qui permettraient une véritable réforme<sup>19</sup>. La durée du mandat de la commission n'est pas déterminée et peu de détails sont communiqués en chambre par le ministre Fielding, ce qui trahit et confirme le caractère improvisé de son annonce. Pour en connaître davantage, il faut attendre le 8 mai 1907, alors que, par voie d'arrêté en conseil, la commission d'enquête est officiellement créée.

### **3.3. La création et le déroulement des travaux de la commission (15 mai 1907 - 26 mars 1908)**

#### **3.3.1. La constitution et le mandat de la commission**

Le mandat de la Commission royale d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908<sup>20</sup> est sensiblement le même que celui des commissions précédentes, à savoir: «[...] to inquire into and report on the operation of the existing Civil Service Act and kindred legislation with a view to the proposing of such changes as may be deemed advisable in the best interests of efficiency in the public service»<sup>21</sup>. On somme les commissaires de porter une attention particulière à la mise en application de la *Loi sur la fonction publique*, au système de classification du personnel, au personnel temporaire, aux employés spécialisés, aux salaires, aux promotions, à la discipline, à la gestion quotidienne du travail, à l'efficacité du personnel des ministères et aux allocations de retraite. On laisse aussi à la discrétion des commissaires de se pencher sur tout autre élément qu'ils estimeront d'intérêt.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 7795-7796.

<sup>20</sup> Dominion of Canada, *Royal Commission on the Civil Service. Report*, vol. 15, n° 29a (1908), p. 5.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 7.

La commission commence ses travaux le 15 mai 1907 et son rapport final sera déposé le 26 mars 1908. Elle est régie par la première partie de la *Loi sur les enquêtes publiques*<sup>22</sup>. En vertu de celle-ci, les commissaires ont le pouvoir de convoquer et de contraindre tout individu à venir témoigner<sup>23</sup>. Aucune durée n'est fixée par l'arrêté en conseil, mais il est prévu qu'un rapport de la commission doit être produit et remis avant le début de la session parlementaire suivante. Durant le cours de leur mandat, les commissaires étant appelés à recueillir des données sur la fonction publique, ils visitent les différents ministères à Ottawa et entendent des témoignages.

Les commissaires sont John Mortimer Courtney (président), Thomas Fyshe et Philippe J. Bazin. Ce dernier a été nommé en remplacement du maire Garneau, qui a décliné l'offre de siéger à la commission afin de se concentrer sur l'organisation du tricentenaire de la ville de Québec. M. Bazin est un homme d'affaires de la ville de Québec. Afin d'appuyer le travail des commissaires, on nomme également Thomas S. Howe secrétaire de la commission<sup>24</sup>.

### 3.3.2. Les témoignages

La commission siège principalement à Ottawa, chef-lieu du gouvernement canadien et tient également des audiences à Montréal, Québec et Toronto. Les audiences, tenues dans la pièce 2 du sénat, débutent le 22 mai et prennent fin le 26 juin 1907. Les commissaires entendent 218 témoins (incluant 17 sous-ministres). La plupart des témoins se présentent volontairement, ce qui montre l'intérêt que suscite l'enquête. Les audiences sont organisées par ministère et les témoins entendus selon leur rang hiérarchique, en commençant par les sous-ministres. La commission recueille les documents produits par les témoins, les mémoires, les déclarations, les

---

<sup>22</sup> *An Act respecting Public and Departmental Inquiries*, 6 Ed. VII, ch. 104 (1906).

<sup>23</sup> «4. The commissioners shall have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to give evidence on oath, or on solemn affirmation if they are persons entitled to affirm in civil matters, and orally or in writing, and to produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

5. The commissioners shall have the same power to enforce the attendance of witnesses and to compel them to give evidence as is vested in any court of record in civil cases», *id.*

<sup>24</sup> Nos recherches n'ont pas révélé d'autres renseignements sur M. Howe.

notes de service, les pétitions, les données statistiques et autres pour un total, avec les témoignages eux-mêmes, de près de 2 000 pages de preuve.

Les commissaires interrogent les témoins sur cinq thèmes principaux: la rémunération, les promotions, les retraites, l'organisation interne des ministères et le favoritisme. Un très large consensus se dégage des témoignages. Par exemple, à propos des salaires, les témoins sont unanimes à déclarer que la rémunération des fonctionnaires est inadéquate: d'une part, les salaires n'ont pas suivi l'augmentation du coût de la vie des trente dernières années et, d'autre part, la grille salariale ne correspond plus à la charge de travail. Les témoins s'entendent aussi sur la question des retraites et jugent nécessaire de remettre en place le régime de pensions aboli en 1898 et remplacé par un régime prévoyant une indemnité forfaitaire financée de la manière suivante: on prélève sur le salaire de chaque fonctionnaire un montant de 5 % qui est versé dans un fond produisant un intérêt de 4 % l'an. Au moment de la retraite, on verse l'indemnité ainsi constituée au fonctionnaire. Les témoins se prononcent largement en défaveur de ce régime. L'indemnité de retraite est insuffisante et les fonctionnaires, quel que soit leur âge ou leur état de santé, préfèrent rester en poste le plus longtemps possible. L'absence d'un régime de retraite adéquat, jumelée à l'insuffisance des salaires, dissuade en outre les bons candidats qui pourraient être intéressés par la fonction publique. Plusieurs témoins affirment même qu'ils accepteraient de travailler pour un salaire inférieur si l'ancien système de pensions était rétabli.

Si les témoins abondent dans le même sens lorsqu'il est question des salaires et des retraites, leurs avis sur la relation entre le politique et l'administratif sont plus partagés. Certains affirment n'avoir jamais subi de pressions politiques, alors que d'autres soutiennent le contraire. Quelques-uns admettent avoir déjà exercé de telles pressions ou en avoir bénéficié, soit pour promouvoir un candidat, soit pour faire valoir leur propre candidature à un poste. Certains n'y voient aucun problème, d'autres oui. Les sous-ministres constituent le seul groupe exprimant une opinion unanime à ce sujet: il serait préférable d'éliminer toute forme de partisanerie de la

fonction publique au profit d'un système indépendant, basé sur des principes méritocratiques.

Il est intéressant de constater que le rapport des commissaires fait largement écho au consensus se dégageant des témoignages. Ceux des 17 sous-ministres occupent une place de choix lors des audiences. Bien que tous soient appelés à s'exprimer, les dépositions des membres de ce petit groupe sont manifestement privilégiées, comme en fait foi le nombre considérable de questions posées par les commissaires et l'exhaustivité des réponses données par les sous-ministres. Évidemment, cela est compréhensible puisque les sous-ministres sont les chefs administratifs des ministères et possèdent donc une vaste connaissance des rouages de la fonction publique. Leurs propos vont souvent dans le sens du consensus existant par ailleurs. Ainsi le *Civil Service Association*, qui regroupe de plus de 1 500 fonctionnaires, dépose un mémoire qui abonde largement dans le sens des témoignages des sous-ministres (encore qu'il soit difficile de déterminer – du moins, dans le cadre de la présente étude – si les propos exprimés dans ce mémoire représentent l'opinion des membres de l'association ou celle de ses dirigeants).

### **3.3.3. Le rapport de la commission**

#### **3.3.3.1. Les observations**

Le 26 mars 1908, après plusieurs mois de délai (la quatrième session parlementaire ayant débuté en novembre 1907), le rapport des commissaires est finalement déposé à la Chambre des communes. Le document principal de 46 pages est formel: la *Loi sur la fonction publique* est mal adaptée à la réalité quotidienne de la fonction publique et doit être abolie<sup>25</sup>. Cette conclusion s'appuie sur près de 2 000 pages de témoignages et de documents et contredit les prétentions habituelles du gouvernement<sup>26</sup>. Le rapport répertorie les problèmes relatifs aux cinq thèmes déjà

---

<sup>25</sup> Sessional Papers, vol. 15, n° 29a (1908). *op. cit.*, p. 9.

<sup>26</sup> «From the inquiries made by the Commissioners and the evidence submitted to them they are constrained to declare that they are unable to agree with the expression of opinion contained in the order of reference, and they are of opinion that the repeal of the Act is really the best course to pursue in the public interest», *ibid.*, p. 13.

identifiés, à savoir: les salaires, la classification, les retraites, le favoritisme et le fonctionnement quotidien des ministères.

Les commissaires sont d'avis que la rémunération des fonctionnaires est inadéquate. Ils reconnaissent que la grille salariale n'a pratiquement pas changé en 30 ans en dépit du fait que les conditions économiques ont considérablement évolué<sup>27</sup>. Les commissaires expliquent qu'à l'époque où la grille salariale a été établie, la consommation des Canadiens se faisait à l'échelle locale. Cependant, le développement des infrastructures et du secteur industriel a permis au Canada du début du XX<sup>e</sup> siècle de faire la transition vers un marché national. Cette transition a engendré une hausse des prix des produits de consommation, hausse qui n'a pas été suivie par un ajustement des salaires des fonctionnaires, ce qui a occasionné une diminution de leur pouvoir d'achat<sup>28</sup>. Par ailleurs, les commissaires estiment que cette stagnation des salaires nuit au recrutement de bons candidats à la fonction publique, les émoluments y étant beaucoup plus faibles que dans le secteur privé<sup>29</sup>.

Les commissaires observent que certains employés, que ce soit par manque d'uniformité ou pour cause de favoritisme, ne commencent pas au bas de l'échelle. Ils atteignent donc plus rapidement le maximum de leur catégorie, ce qui occasionne des dépenses supplémentaires à l'État. On note de plus que le travail effectué par des fonctionnaires occupant le même poste varie considérablement selon les ministères, ce qui fait en sorte que le personnel n'est pas toujours rémunéré selon les tâches véritablement effectuées<sup>30</sup>. Cette situation est également révélatrice d'un problème de classification du personnel.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 17. Bien sûr, c'est aussi cette stagnation de la grille salariale qui explique les nombreuses demandes individuelles adressées au Parlement en vue d'augmenter, à la pièce, le salaire de certains fonctionnaires.

<sup>28</sup> «In these days of cold storage and rapid transit, the products of the farm find their way to the motherland and distant countries, and the civil servant, rejoicing still in the same salary which was paid 30 years ago, finds his purchasing power sadly diminished, and is forced to face circumstances which are sometimes cruel in their operation [...]», *id.*

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 18.

En effet, les commissaires constatent que dans plusieurs ministères, le système de classification est complètement ignoré<sup>31</sup>. La classification des emplois ne correspond pas aux tâches réelles, ce qui cause des injustices, fait obstacle à la mobilité du personnel entre les ministères et rend encore plus périlleuse l'application de la grille salariale. Par exemple, on explique que «[...] a chief clerk in one department may have the review of all the capital cases of several courts of justice on whose report the life or death of criminals may depend. In another a chief clerk may be found whose sole duty is to dole out the forms and stationery in use in the department»<sup>32</sup>. Les commissaires sont d'avis que le système de classification ne tient pas compte des besoins particuliers de chaque ministère<sup>33</sup>, ce qui explique pourquoi on décide de l'ignorer, chaque ministère se dotant de la classification qu'il estime répondre à ses besoins. Pour rendre la situation encore plus difficile, des fonctionnaires sont fréquemment promus à un grade supérieur uniquement afin d'augmenter leur salaire, même si leurs fonctions restent dans les faits inchangées<sup>34</sup>.

Les commissaires constatent aussi qu'il n'y a plus de système de retraite avec pension pour les fonctionnaires, allant même jusqu'à qualifier d'illogique la décision du gouvernement Laurier d'abroger le *Superannuation Act*<sup>35</sup>. Les commissaires estiment que l'abolition des pensions et l'instauration d'une indemnité forfaitaire qui se révèle insuffisante font en sorte que les fonctionnaires restent très longtemps en poste afin de s'assurer un revenu. On compte ainsi un assez grand nombre de fonctionnaires âgés de 70 ans ou plus et souvent affligés de divers handicaps ou maladies. La situation est loin d'être idéale, puisque ces employés sont beaucoup moins productifs et que, faute de pouvoir systématiquement les congédier (ce dont, assez étonnamment, on s'abstient pour des raisons humanitaires), les ministères sont

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> «[...] what may be good and useful in the present system of classification in some of the larger departments might not be altogether as useful or proper in the administration of departments having fewer officials [...]», *id.*

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 21.

obligés d'embaucher du personnel supplémentaire afin de compenser leur manque d'efficacité<sup>36</sup>.

Bien qu'il ne comporte pas de section précise à ce sujet, le problème du favoritisme revient constamment dans le rapport. Selon les commissaires, c'est la source de la plupart des maux qui affligent la fonction publique. Par exemple, les auteurs du rapport décrivent la pratique consistant à embaucher du personnel sur une base temporaire afin d'échapper à certaines dispositions de la loi<sup>37</sup>, notamment celles relatives aux examens d'entrée dans la fonction publique<sup>38</sup>. Une fois à l'emploi du gouvernement, ces employés temporaires demeurent au sein de la fonction publique de manière *de facto* permanente<sup>39</sup>. Il arrive même que certains employés temporaires soient présents dans la fonction publique depuis plus de quarante ans<sup>40</sup>. Les employés temporaires étant rémunérés au moyen d'une allocation journalière, plutôt qu'annuellement, et leur allocation étant plus élevée que l'équivalent annuel, la pratique engendre d'importantes dépenses, problème que la commission Langton (1868) dénonçait déjà. Le recrutement de ce type de personnel, qui échappe au processus normal des examens d'entrée et se fait selon le bon vouloir de celui qui embauche, ne garantit pas un seuil minimal de compétence. Les commissaires notent ainsi qu'une bonne partie de ces employés temporaires n'ont pas les aptitudes nécessaires au poste qu'ils occupent et qu'ils ont obtenu essentiellement par favoritisme ou pour répondre à des impératifs purement politiques.

Les employés temporaires ne sont pas les seuls à échapper aux examens qui devraient normalement précéder l'accession à un poste dans la fonction publique. Comme nous l'avons vu précédemment, certaines dispositions de la loi sur la fonction publique permettent facilement aux politiciens de nommer ou promouvoir

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>38</sup> «In other instances of temporary employment people who have failed to pass the necessary examination, through political pressure or otherwise, have been unloaded on the departments when help is necessary and to overcome the provisions of the Act are graded as labourers or some such designation», *id.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>40</sup> *Id.*



n'importe qui ou presque en invoquant une clause d'exception. C'est effectivement ce qui se produit: «[...] in many cases, promotions have been forced on the several departments owing to political influence; that officials promoted do the same work as they performed in the lower grade, and, as has been mentioned before, promotions have taken place as a rule for other causes than the necessities of the service.»<sup>41</sup>. Les commissaires critiquent ce stratagème, qu'ils considèrent comme injuste et qui a pour effet d'encombrer les rangs de la fonction publique avec des employés incompétents.

En plus de politiser la gestion du personnel, le favoritisme, selon les commissaires, affecte la gestion des ressources matérielles. Ils expliquent qu'une pratique de plus en plus courante veut que les ministères se procurent des ressources matérielles au prix du détail plutôt qu'au prix du gros<sup>42</sup>. Plus encore, on cite l'existence de *patronage lists*, c'est-à-dire de listes de fournisseurs partisans à qui l'on achète lesdites fournitures<sup>43</sup>. Cette pratique coûte fort cher au trésor public et les commissaires vont même jusqu'à suggérer son illégalité<sup>44</sup>.

La politisation de la fonction publique est telle que «[t]he provisions of the Civil Service Act and its amendments have not made the service better; in fact the Act has been so amended, reamended, and whittled down, that the public service, the commissioners believe, not only at Ottawa but elsewhere in the Dominion, has fallen back during the last fifteen years.»<sup>45</sup>. Enfin, tout en confessant n'avoir pas étudié la question en profondeur et ne pouvant en dire davantage, les commissaires avancent

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>43</sup> «The consideration of the efficiency of the Civil Service in dealing with the appropriations granted by Parliament brings up another question, and that is the purchase of stores. By the evidence of the several officials who are concerned in the purchase of stores it has been conclusively shown that large amounts of money are paid over each year to merchants whose names are on the *patronage lists* in the several localities. It has been pointed out in the most simple way that this practice has been followed by everybody and it could not be altered. Your commissioners, however, consider that while the practice was always bad, yet through great development of the country the extent was not so great as to become serious until of recent years», *ibid.*, p. 26.

<sup>44</sup> Les commissaires font référence au *Prevention of Corruption Act* de 1906, *ibid.*, p. 25.

<sup>45</sup> Sessional Papers, vol. 15, n° 29a (1908), *op. cit.*, p. 15.

que le favoritisme est encore plus répandu dans la fonction publique extérieure, où aucun poste ne peut être pourvu sans l'intervention des politiciens<sup>46</sup>.

Le rapport comporte également une section sur les pratiques administratives de chaque ministère. Les commissaires réitèrent les observations faites lors des enquêtes précédentes: dédoublement des tâches, rémunération insatisfaisante, absences non justifiées, retards dans l'acheminement des chèques de paye, failles dans le système de classification des documents, délais dans la production ou le traitement de documents officiels, manque de coordination entre les différentes unités administratives ou encore dépenses non justifiées. Les commissaires reconnaissent que la situation est loin d'être idéale, malgré le zèle dont font preuve de nombreux fonctionnaires dans la réalisation quotidienne de leurs tâches, et ce, en dépit des conditions difficiles dans lesquelles s'exercent leurs fonctions.

Notons que les ministères de l'Agriculture, des Chemins de fer et Canaux, de la Justice et des Travaux publics, le Secrétariat d'État et le Conseil privé sont considérés comme ayant des modes de fonctionnement acceptables, alors que d'autres, comme les ministères des Postes, du Revenu intérieur et de la Milice et Défense se distinguent par leurs lacunes administratives. Le ministère de la Marine et des Pêcheries constitue par ailleurs un exemple extrême de mauvaise gestion.

Les commissaires sont en effet d'avis que l'état de désorganisation de ce ministère est tel qu'il est devenu, en pratique, ingérable. Il n'y existe aucun système de traitement de la correspondance et aucun système de classement des documents<sup>47</sup>. Un dossier distinct est créé pour chaque document. Il y a également un dédoublement de ladite correspondance lorsque celle-ci intéresse plus d'un service du ministère<sup>48</sup>. Au lieu d'avoir un système central de gestion des archives, chaque division du ministère possède son propre système. Les commissaires répertorient plus de 30 dossiers qui ne sont pas même identifiés. Cette situation rend presque impossible la recherche de documents et réduit considérablement la capacité d'opération du

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>48</sup> *Id.*

ministère. La désorganisation est telle que les commissaires n'hésitent pas à rappeler que le ministère a dû faire appel à une société experte en gestion comptable pour remettre de l'ordre dans ses affaires<sup>49</sup>. Cependant, aux yeux des commissaires, cette réorganisation n'a pas porté ses fruits:

There is not only a lack of efficient organization and method in the department. There would also seem to be a lack of conscience. In connection with the expenditures which are deemed necessary, the word 'discount' never appears. It is tacitly assumed that there is no such thing; but the whole commercial world knows otherwise.<sup>50</sup>

En effet, les commissaires notent un problème systémique dans la gestion des dépenses du ministère. Ils indiquent qu'on paie toujours les prix de détail plutôt que les prix de gros et qu'aucun effort n'est fait en vue d'économiser de l'argent. Cela porte les commissaires à affirmer brutalement que «[...] some of the government's officers are serving two masters and apparently succeeding with both – scripture notwithstanding»<sup>51</sup>. On parle d'allégations de conflits d'intérêts et de corruption. Ainsi les commissaires trouvent hautement irrégulier que deux des six membres du comité de gestion des phares soient des représentants de compagnies de transport maritime. Selon les commissaires:

When one realizes the enormous pressure being constantly brought to bear on the government of the day in favour of grants and bounties of all kinds, from one end of the country to the other, it would seem to be a most unwise thing to create a board with extensive powers, which can be and are used in sympathy with this universal outside pressure, and without being accountable to anybody.

The two outside members of this board simply represent the shipping interest, which is their own. They cannot serve the country and themselves equally well in the same matter. The other members of the board are government officials, who, whatever their standing may be, personally or officially, are not independent of political influence or departmental pressure. They are in no proper sense qualified to fill such a position of trust as a seat on this Lighthouse Board should mean – where the most absolute sense of justice, with complete independence, is

---

<sup>49</sup> «The lack of organization and of organizing power in the department has recently been very conspicuously and painfully illustrated by the fact that the Accountant's or Bookkeeping branch had apparently fallen into such confusion that expert accountants had to be called in to put things to right, and create some intelligible system», *ibid.*, p. 34.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

called for; with a keen desire to administer the people's money with the utmost economy and good judgement, and with all personal consideration sunk.<sup>52</sup>

Selon les commissaires, si ce ministère est si inefficace et qu'une si grande portion de son personnel est incompetent<sup>53</sup>, c'est parce qu'il est gangrené par des intérêts politiques<sup>54</sup>. En d'autres mots, le ministère de la Marine et des Pêcherie est l'incarnation même des méfaits du favoritisme sur la fonction publique.

### 3.3.3.2. Les recommandations

Le rapport énonce de nombreuses recommandations, qui s'appuient toutes sur un fort consensus des témoins entendus. Nous ne ferons état ici que des principales.

Les commissaires recommandent une réorganisation de la grille salariale afin que celle-ci soit ajustée au coût de la vie, ce qui se traduirait essentiellement par une augmentation de salaire pour toutes les classes d'emploi. L'augmentation la plus substantielle serait octroyée aux sous-ministres, dont le salaire passerait d'un maximum de 4 000\$ par année à un minimum de 5 000\$. De plus, on recommande que tout nouveau fonctionnaire commence, en termes salariaux, au bas de l'échelle applicable à sa classe. La grille salariale doit également être repensée de manière à y inclure un élément de mérite. Selon les commissaires:

it is desirable as far as possible to encourage talent wherever it may be found; and for this reason the increments should be adjusted or proportioned as much as possible to the varying ability and efficiency of each officer whether senior or junior, and that in most cases, where a growing efficiency on the part of the officer is admitted, an annual increase of \$100 should be given until reached<sup>55</sup>.

On introduit donc la notion d'incitatifs reliés à la performance afin de favoriser le développement d'une fonction publique fondée sur le principe du mérite.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>54</sup> «The political pull has much to do with his; and no radical improvement need ever be expected until the political pull is completely eliminated from all branches of the service», *id.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 18.

Les commissaires suggèrent de remplacer le système de classification uniforme par un système plus flexible permettant de tenir compte des spécificités et besoins de chaque ministère<sup>56</sup>. Par exemple, la classification des postes ne peut pas être la même au ministère de la Justice, qui emploie des avocats, et au ministère des Postes, qui emploie surtout des commis. Les commissaires justifient cette proposition en expliquant que «the vast majority composing the public service should not be merely, as at present, classified in grades which cannot but tend to bury individualities»<sup>57</sup>. Par ailleurs, on recommande d'élargir le système de classification afin d'inclure des employés spécialisés.

Les commissaires recommandent aussi l'adoption d'une nouvelle loi sur les pensions des fonctionnaires. À leur avis, il n'est pas seulement dans l'intérêt du personnel, mais également dans celui de l'État de revenir au système des pensions à la retraite. Tout d'abord, il s'agit d'une pratique susceptible d'engendrer des économies. Les fonctionnaires âgés ne se sentiront plus obligés de rester en poste aussi longtemps et pourront donc quitter leur emploi, assurés d'un revenu régulier. Cela aura pour effet de créer des vacances qui seront alors comblées par de jeunes fonctionnaires, qui, contrairement à leurs prédécesseurs, commenceront avec un salaire nettement inférieur<sup>58</sup>. De plus, l'apport de jeunes fonctionnaires sous-entend que ceux-ci seront plus productifs, ce qui réglerait le problème du dédoublement des tâches occasionné par le trop grand nombre de fonctionnaires âgés et inefficaces. À l'instar de la fonction publique britannique, on propose de fixer l'âge de la retraite obligatoire à 65 ans<sup>59</sup>. On veut ainsi favoriser le renouvellement du personnel et minimiser les risques de se retrouver avec des fonctionnaires aux prises avec divers handicaps en raison de leur âge avancé. En outre, les commissaires recommandent que les pensions de retraite soient transférables aux personnes à charge (veuves et orphelins) des fonctionnaires en cas de décès, ce qui leur permettrait de bénéficier des

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 22.

cotisations accumulées durant leur carrière<sup>60</sup>. La retraite obligatoire à 65 ans empêcherait également «the retirement of men under the age to make place for political officials»<sup>61</sup>. Il s'agit ici de mettre fin à la pratique qui consiste à remplacer des fonctionnaires dans la fleur de l'âge par ces «political officials» de plus de 65 ans, qui veulent finir confortablement leur carrière.

En ce qui concerne le favoritisme, la recommandation des commissaires est simple: on doit y mettre fin. Pour ce faire, on propose de mettre sur pied un organisme indépendant et permanent dont le mandat sera de régir la fonction publique<sup>62</sup>, incluant l'administration et le contrôle des examens d'entrée et de promotion. Cet organisme prendrait le nom de *Civil Service Commission*<sup>63</sup>. On recommande que la fonction publique soit gérée uniquement selon le principe du mérite: les nominations, les promotions et les augmentations de salaire seraient effectuées sur la seule base des compétences de l'individu, au moment de l'embauche, et sur la qualité du travail effectué, par la suite<sup>64</sup>. Les commissaires suggèrent de mettre sur pied un système rigoureux de probation après l'embauche avant de donner sa permanence à un candidat nouvellement nommé<sup>65</sup>. On propose des modalités semblables pour les employés temporaires, afin de les garder motivés, et on leur offrirait, moyennant la réussite d'examens, la possibilité d'être intégrés à la fonction publique permanente<sup>66</sup>. Par ailleurs, les commissaires suggèrent d'élargir les

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>62</sup> «[...] it would be desirable that such commission should have the power to inspect from time to time, say not seldomer than once a year, every department of the government service: such inspection to cover the whole management of each department, these inspection reports to be promptly considered by the Commissioners and such action taken thereon by them as they may deem necessary for the maintenance or improvement of the efficency of the service both outside and inside», *ibid.*, p. 45.

<sup>63</sup> «Your Commissioners are of opinion that the service should be entirely free from political patronage; that appointments should only be made by merit after competitive examination ; and, for that purpose, a permanent Commission of three officials should be created to deal with the question of the service ; that this Commission should be entrusted with all examinations to be made in the different subjects required by the several classes employed in the Civil Service», *id.*

<sup>64</sup> «In the matter of pay and promotion, every officer in the service should be treated on his merits. When a young man of great efficiency, who gives indication of force of character, appears it is surely to the advantage of the country that is should get the full benefit of his capacity as soon as possible. To secure this he should have swift promotion instead of having obstacles thrown in his course by narrow official regulations and limitations», *id.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 19.

pouvoirs des sous-ministres en matière de gestion de personnel<sup>67</sup>. Par exemple, les sous-ministres devraient déterminer le nombre de postes disponibles dans leur ministère et les promotions ne pourraient être accordées qu'avec leur accord<sup>68</sup>.

Dans un autre ordre d'idées, les commissaires recommandent la formation d'un organisme central chargé d'effectuer tous les achats de fournitures destinées à la fonction publique<sup>69</sup>. Cette proposition est faite, évidemment, afin de contrecarrer les abus causés par les *patronage lists*.

En somme, les commissaires expriment surtout le désir de rationaliser les pratiques de travail. Ainsi, ils proposent la création d'un service de messagerie centralisé<sup>70</sup>, plutôt que l'utilisation de services disséminés dans tous les ministères. On suggère également de retirer de la loi toute disposition ayant trait aux conditions de travail dans les ministères (heures de travail, congés, discipline, etc.), les commissaires estimant qu'il est «puerile»<sup>71</sup> que de telles dispositions s'y trouvent. Ils proposent plutôt de laisser le Conseil du Trésor énoncer les règles applicables à ce sujet. Pour les emplois «dangereux», les commissaires, qui ne sont pas insensibles à une certaine réalité sociale, recommandent de mettre sur pied un système d'assurance en cas d'accident de travail<sup>72</sup>.

### 3.3.3.3. Commentaires sur les travaux de la commission

Comme on l'aura observé, le rapport de la commission de 1907-1908 recoupe largement les constats et les recommandations des commissions antérieures et reflète le consensus des témoignages à l'égard de la nécessité de réformer la fonction publique. C'est ainsi que le rapport Courtney, en vue d'étayer son argumentaire, fait plusieurs renvois à la commission Hague (1891). La chose n'a rien de surprenant: John Mortimer Courtney a siégé à cette commission et son collègue Thomas Fyshe a

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 23.

lui-même longuement travaillé avec le commissaire Hague à la Banque des marchands du Canada. À cet égard, la commission Courtney semble être l'aboutissement du processus de réflexion entamé lors de la commission Hague. Cette dernière s'en prend déjà au système de favoritisme en place, mais la critique qu'en fait le rapport de la commission de 1907-1908 est beaucoup plus structurée et complète. Le favoritisme n'est pas simplement présenté comme une pratique inefficace et moralement douteuse, mais on s'emploie à en décrire les effets concrets afin de montrer que la politisation de la fonction publique est néfaste à l'intérêt national et qu'elle mine le bon fonctionnement de l'État dans son incarnation quotidienne.

Par ailleurs, si les commissions antérieures ont fait des propositions qui ont inspiré les recommandations des commissaires de 1908 ou qui ont été reprises par ces derniers, telle que la nécessité de mettre sur pied un organisme indépendant chargé de la supervision de la fonction publique (1881-1882 et 1891), il est difficile d'attribuer à ces exercices une orientation intellectuelle particulière. Or, sur ce point, la commission Courtney se démarque véritablement en offrant une vision résolument libérale de la fonction publique, thème que nous examinerons dans le prochain chapitre.

Le rapport de la commission, en effet, est avant tout une critique du système de favoritisme. Les commissaires considèrent que la politique et la fonction publique sont incompatibles. La politique sert un intérêt partisan alors que la fonction publique doit servir l'État. Tant que la fonction publique reste politisée, l'État et les citoyens ne peuvent pas être correctement servis. C'est la raison pour laquelle les commissaires proposent des solutions comme la création d'un organisme indépendant et permanent de supervision de la fonction publique, l'accroissement des pouvoirs des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines et l'imposition d'un système de recrutement et de promotion uniquement axé sur le mérite ou même la centralisation des pratiques d'approvisionnement. L'idée est de dépolitiser la fonction publique afin d'en faire un outil efficace dans la gestion des affaires quotidiennes de l'État.



### 3.4. La réception du rapport

Le rapport, en version originale, est déposé à la Chambre des communes le 26 mars 1908, à quinze heures<sup>73</sup>. Le ministre de la Marine et des Pêcheries, Louis-Philippe Brodeur (Rouville), se lance immédiatement dans une diatribe le condamnant (ce qui n'est guère étonnant vu les propos qu'y tiennent les commissaires sur son ministère). Le ministre Brodeur accuse les commissaires Fyshe et Bazin d'avoir fausement dénoncé la corruption de certains fonctionnaires de son ministère<sup>74</sup>. Il leur reproche de s'être gravement éloignés de leur mandat: «I suppose it may be stated that it was hardly the scope of this commission, or any of the commissioners, to state that the increased cost of living was the logical result of the wasting, impoverishing and demoralizing system of protection»<sup>75</sup>. Il poursuit en citant des passages du rapport faisant état de pratiques de favoritisme au sein du ministère des Pêcheries, puis s'emploie à les dénigrer. Brodeur termine son intervention vitriolique en exhortant la Chambre à enquêter immédiatement sur la véracité de ce qu'il perçoit comme des calomnies<sup>76</sup>.

En réponse aux déclarations du ministre Brodeur, le chef de l'opposition officielle, Robert Borden, ironise: «it is a novel spectacle in the history of parliamentary government that an administration within a few minutes after laying upon the table the report of a commission appointed by themselves should put up one of its members to attack not only the commissioners' report but the commissioners

---

<sup>73</sup> Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, 26 mars 1908, p. 5620. Afin d'éviter des délais supplémentaires, seule une portion du rapport déposé est dactylographiée, l'autre étant manuscrite.

<sup>74</sup> «In general but unmistakable terms they charge officials of the department with dishonesty but give no official by name; neither do they make any clear or specific charge upon which the minister could take action. The report cites a couple of cases apparently intended to support the conclusion of the commissioners, but both these cases in the report convey impressions completely at variance with the facts», *ibid.*, p. 5620-5621. Notons que le commissaire Courtney n'a pas signé la portion du rapport portant sur le ministère de la Marine et des Pêcheries.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 5621.

<sup>76</sup> «The accusation of the commissioners, while general and indefinite, is of such a character as to reflect on the integrity of the officials generally. For the protection of the public interest and in fairness to the officials, it is necessary that further inquiry should be made into the accusation and I propose to take, without any further delay, the necessary steps to that end», *ibid.*, p. 5622.

themselves»<sup>77</sup>. De plus, comme le fait remarquer son collègue de la circonscription d'East Simcoe, William H. Bennett, la situation est plutôt curieuse dans la mesure où le ministre critique le rapport alors que la Chambre n'en a pas encore pris connaissance.

À défaut d'avoir le rapport en main, les députés se lancent dans des débats désordonnés<sup>78</sup>. Les Libéraux défendent leur ministre alors que les Conservateurs spéculent sur le contenu du document tout en tentant d'en deviner la teneur. Voyant une impasse dans l'immédiat, la Chambre convient de suspendre les débats entourant le dépôt du rapport et de les reprendre lorsque tous les députés auront pris connaissance de son contenu.

Les discussions reprennent pourtant le 30 mars malgré le fait qu'aucune copie du rapport n'a encore été distribuée. Les échanges tournent de nouveau autour des déclarations du ministre Brodeur, mais portent aussi sur la création d'une éventuelle commission d'enquête, cette fois sur les allégations de corruption touchant le ministère de la Marine et des Pêcheries. L'attention est détournée par ce que certains quotidiens appellent le «scandale du ministère de la Marine». On ne s'intéresse dès lors au rapport qu'en lien avec ce scandale. Ce n'est qu'après la création de la commission Cassels (du nom de son juge-président), chargée de faire la lumière sur les allégations en question, que le rapport Courtney commence à être débattu en chambre, le 30 avril 1908, plus d'un mois après son dépôt.

Dans un premier temps, le rapport suscite une réaction mitigée chez les politiciens. Personne n'est totalement pour ni entièrement contre: plusieurs reconnaissent la nécessité d'une réforme en profondeur, mais il demeure une résistance à se défaire du système de favoritisme. Les Conservateurs se servent surtout du rapport de la commission pour critiquer le gouvernement Laurier, afin de le discréditer aux yeux de l'électorat, mais militent tout de même en faveur de sa mise en œuvre. Celle-ci surviendra dans les conditions que nous examinerons plus loin.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 5623.

<sup>78</sup> Pour l'entièreté des débats entourant le dépôt du rapport voir *ibid.*, p. 5620-5649.

De manière générale, le rapport est bien reçu par les quotidiens. Dans son éditorial du 27 mars 1908, le journal *La Patrie* (Montréal) félicite les commissaires de leur travail impartial et exhorte le gouvernement à entériner leurs recommandations<sup>79</sup>. C'est également ce que prône *The Globe* (Toronto) dans son éditorial du 1<sup>er</sup> avril:

[...] the outstanding fact at the moment is that the Government of the day, after ten years' experience of the system, were dissatisfied enough with it to appoint a commission to inquire into its operation, and that the judgement of that commission, one whose members is a civil servant of unrivalled experience, is heavily against it. And any candid examination of the undoubted evils of a civil service dominated by political expediency will extort that these are so much greater and so much more ineradicable than any appertaining to a non-political system that a radical change would be in the interest of the service and of the public.<sup>80</sup>

En guise d'éditorial, *The Montreal Daily Star* (Montréal) publie une pléthore d'extraits d'autres journaux, dont on prend soin de préciser l'orientation politique, pour ainsi faire du rapport une revue «impartiale». Ces extraits convergent et sont dans l'ensemble favorables aux recommandations des commissaires.

Même s'ils reconnaissent le besoin pressant de réformer la fonction publique afin d'éliminer complètement ce «mal profond»<sup>81</sup> qu'est le favoritisme, *The Globe* et *La Patrie* ne sont pas pour autant prêts à imputer au gouvernement libéral la responsabilité de la situation, qui reviendrait plutôt au précédent gouvernement conservateur<sup>82</sup>. C'est en effet sous le régime de ce dernier (1878-1896) que le système de favoritisme a été instauré, affirment-ils<sup>83</sup>. Aucun lien n'est fait entre l'administration libérale et le favoritisme.

Seule voix discordante, *La Presse* (Montréal) fustige le rapport de la commission. Dans un éditorial du 30 mars 1908, le quotidien s'en prend d'abord aux

---

<sup>79</sup> *La Patrie*, 27 mars 1908.

<sup>80</sup> *The Globe*, 1<sup>er</sup> avril 1908.

<sup>81</sup> *La Patrie*, 27 mars 1908.

<sup>82</sup> *Ibid.*, 2 avril 1908.

<sup>83</sup> *The Globe*, 27 mars 1908.

commissaires et les accuse d'incompétence<sup>84</sup>, allant même jusqu'à écrire que si leur choix (qui s'est fait en l'absence de Laurier et Brodeur) avait été différent, le rapport aurait été nettement supérieur. On estime que les recommandations sont généralement ridicules, surtout en ce qui a trait à la question du favoritisme. Le journal prétend bien être en faveur de certaines des recommandations du rapport mais n'en cite aucune. Il semble cependant que la réaction négative de *La Presse* tienne avant tout au fait que le quotidien n'a pas apprécié les remarques des commissaires à propos du ministère de la Marine et des Pêcheries, comme en témoigne la véhémence avec laquelle le journal défend le ministre Brodeur.

On note tout de même que *The Globe*, *The Montreal Daily Star* et *La Patrie* émettent eux aussi des réserves quant à l'implication du ministre Brodeur dans le scandale du ministère de la Marine. Tous défendent le ministre et estiment que la commission Cassels est une bonne chose, qui permettra de faire toute la lumière sur la situation. C'est d'ailleurs la couverture de la commission Cassels qui va surtout retenir l'attention médiatique. Les journaux vont rapporter tous les détails entourant le scandale, publier les témoignages d'anciens fonctionnaires du ministère et spéculer longuement sur le dénouement de l'affaire. La clameur publique est considérable et met en relief de manière éclatante le bien-fondé du rapport de la commission Courtney.

### **3.5. Conclusion**

En résumé, les principales recommandations du rapport de la commission Courtney sont 1) la mise sur pied d'un organisme indépendant chargé de superviser la fonction publique, 2) l'introduction du principe de mérite dans le processus d'embauche et de promotion, 3) l'ajustement des salaires au coût de la vie et la réinstauration du système de pensions et 4) la dépolitisation de la fonction publique.

---

<sup>84</sup> On évoque l'âge avancé de John Mortimer Courtney (70 ans) et le manque de connaissance de la fonction publique des deux autres commissaires pour raison de leur incompétence. *La Presse*, 30 mars 1908.

Le Parlement donnera suite aux recommandations du rapport Courtney avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la fonction publique. Celle-ci apportera d'importants changements à l'appareil étatique canadien et jettera les bases d'une fonction publique indépendante du politique et fondée sur le principe du mérite. Le rapport est présenté le 26 mars 1908 et, quatre mois plus tard à peine, une nouvelle loi, d'une portée substantielle, reçoit la sanction royale, le 20 juillet 1908. Il est cependant difficile d'expliquer pourquoi des politiciens pourtant réticents vont procéder à une telle réforme.

Comme nous l'avons vu, la mise sur pied de la commission suscite peu d'intérêt et plusieurs l'accueillent avec scepticisme. Il est loin d'être certain que le gouvernement libéral a formé cette commission avec l'objectif de réformer véritablement la fonction publique. D'une part, s'il avait eu cette intention, il n'aurait pas besoin d'une commission pour lui indiquer quoi faire: des commissions antérieures s'étaient exprimées sur le sujet. En outre, le gouvernement Laurier, au moment où il reçoit le rapport, est au pouvoir depuis dix ans et il connaît certainement l'état de l'administration. D'autre part, le rapport de la commission Courtney n'est pas tendre envers le système de favoritisme qui règne alors et dont les politiciens semblent pourtant se satisfaire. On aurait donc pu penser qu'ils auraient été réfractaires à le mettre en œuvre, sauf peut-être sur des points mineurs.

Plusieurs éléments conjoncturels expliquent néanmoins que le gouvernement ait agi malgré ses réserves. Tout d'abord, la nature publique de la commission – et de son rapport – force le gouvernement Laurier à réagir, d'autant plus que le document comporte plusieurs passages controversés qui le placent dans une position délicate. Les rapports antérieurs, eux aussi publics, sont moins brutaux dans leurs constats, alors que celui de la commission Courtney ne mâche pas ses mots. Les considérations politiques prennent donc le dessus et l'immobilisme ne semble pas être la meilleure des stratégies. L'intervention intempestive du ministre Brodeur, au moment du dépôt du rapport, ne paraît pas, en rétrospective, très opportune: en critiquant le rapport de façon en quelque sorte préventive et en exigeant la tenue d'une commission d'enquête sur la commission d'enquête, il ne fait qu'attirer l'attention sur les

allégations de malversation faites à l'endroit de son ministère, générant ainsi une vaste polémique.

Avec le jeu de l'opposition, qui n'hésite pas à instrumentaliser la question afin de déstabiliser le gouvernement, et la réaction médiatique au scandale du ministère de la Marine et des Pêcheries, le gouvernement se trouve contraint d'agir en deux temps. D'abord, il doit limiter les dommages politiques découlant des allégations de corruption, puis annoncer l'introduction d'un projet de loi portant réforme de la fonction publique dans l'espoir de réduire la controverse à néant.

En d'autres mots, il était loin d'être certain que, par la seule force des constats et recommandations faites dans le rapport, la commission Courtney ait pu convaincre le gouvernement d'aller de l'avant. Cependant, vu la tournure des événements, et principalement pour des raisons de survie politique, le gouvernement Laurier est poussé à agir. Évidemment, on sait que l'introduction d'un projet de loi (ou même l'adoption d'une loi) ne signifie pas nécessairement une réforme véritable (les expériences antérieures ayant montré qu'on peut «réformer sans réformer»). Mais les circonstances incitent ici et, même, forcent le gouvernement à déposer un projet qui s'inspire des constats et recommandations de la commission, projet qui engendrera un débat menant finalement à une réforme sérieuse.

## Chapitre 4

### Le legs de la commission Courtney et la réforme de la fonction publique

Ce chapitre porte sur l'après-rapport de la commission Courtney. Dans un premier temps, nous examinerons le processus menant à l'adoption de la loi de 1908 réformant la fonction publique. Les débats de la Chambre des communes nous permettront d'identifier les principaux sujets d'intérêt des politiciens et de voir comment s'est construite, voire négociée, cette loi. Nous analyserons ensuite le contenu de la loi elle-même. Enfin, nous tenterons de situer les travaux de la commission Courtney et la loi qui en découle dans une trame historique plus large, en exposant la nature libérale de cette réforme. Nous chercherons également à comprendre comment cet événement s'inscrit dans le processus de développement de l'État canadien.

#### 4.1. Les débats de la Chambre des communes du 26 mai 1908

Le dépôt du rapport de la commission d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908 et la polémique entourant le scandale du ministère de la Marine et des Pêcheries entraînent le gouvernement Laurier sur la voie de la réforme. Les Libéraux réussissent initialement à calmer les esprits avec la mise sur pied de la commission Cassels, mais cela ne suffit pas, et la controverse les rattrape lors des débats du 26 mai 1908. Durant cette séance, le conservateur George Eulas Foster présente une motion destinée à consacrer le principe du mérite dans la fonction publique, l'administration d'examens d'entrée et les nominations, et à former une commission indépendante et non partisane en vue de faire passer ces examens et de procéder aux nominations et aux promotions<sup>1</sup>. Le député de North Toronto fait ensuite une longue allocution sur les vertus d'un système fondé sur le mérite: il retrace l'histoire de la

---

<sup>1</sup> «The civil service system of Canada should be based on merit and character alone, and all the appointments thereto should be made from candidates whose competency has been established through open competitive examinations conducted under a non-partisan civil service commission», Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, May 26 1908, p. 9132. En réaction aux propos de Foster, le député conservateur Joseph Elijah Armstrong (East Lambton) ajoute que «Great Britain made a thorough investigation of the civil service in 1854. The United States made a thorough investigation in 1879 and since that time, but Canada in 1908 is still following the abandoned principles of the 18th century», *ibid.*, p. 9171.

réforme de la fonction publique de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de l'Australie, pays ayant tous adopté le principe du mérite dans leurs systèmes administratifs entre 1855 et 1902<sup>2</sup>, et il en vante les bienfaits tout en critiquant le Canada pour son «retard»<sup>3</sup> en la matière. Il conclut en réitérant la nécessité de donner à toute personne compétente une chance de servir son pays sans se soucier d'en être redevable envers qui que ce soit.

L'intervention de Foster est reçue de manière ambiguë par le ministre Fielding, qui, bien que d'accord avec les principes évoqués par son collègue, rejette ce qu'il perçoit comme une insinuation que le gouvernement libéral est l'unique responsable des méfaits causés par le favoritisme. S'ensuivent des échanges où l'on se fait mutuellement porter la responsabilité de l'état actuel de la fonction publique. Certains ont même recours aux rapports des commissions d'enquête antérieures (1868-70, 1881-82 et 1892) afin d'attaquer le parti adverse. La motion du député Foster est finalement rejetée. Toutefois – et à la satisfaction de l'opposition –, le premier ministre Laurier annonce l'inscription au feuillet d'un projet de loi visant à réformer la fonction publique<sup>4</sup>.

Les débats du 26 mai 1908 permettent de constater l'existence d'un consensus autour de la nécessité de réformer la fonction publique chez les députés, et ce, indépendamment de leur allégeance politique. Plus encore, ils s'entendent sur les principes devant alimenter ladite réforme, notamment l'abandon du système de favoritisme pour un modèle fondé sur le mérite, l'indépendance de la fonction publique et la dévolution de certains pouvoirs administratifs aux sous-ministres, principes contenus dans le rapport de la commission Courtney. Cependant, l'adoption d'une nouvelle loi sur la fonction publique n'est pas chose faite, et, comme nous le verrons dans la prochaine section, la manière de procéder restera un point de contentieux entre les deux partis.

---

<sup>2</sup> Pour l'entièreté des propos du député Foster à propos des réformes de la fonction publique, voir *ibid.*, p. 9134-9147.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 9147-9148.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 9202.



#### **4.1.2. Les débats entourant le projet de loi de 1908 sur la réforme de la fonction publique**

Le 17 juin 1908, le ministre de l'Agriculture, Sydney Arthur Fisher (Brome), introduit le *Bill* n° 189 à la Chambre des communes. Les thèmes principaux du projet de loi sont: 1) la création d'une commission indépendante de la fonction publique; 2) l'introduction d'examens d'entrée compétitifs; 3) l'introduction du principe de mérite dans l'attribution des postes et les promotions; 4) l'inclusion de plusieurs postes de la fonction publique extérieure dans la nouvelle loi sur la fonction publique; 5) la réorganisation du système de classification des fonctionnaires; 6) l'augmentation considérable des salaires de tous les fonctionnaires; 7) l'établissement d'un système de probation de six mois pour tous les nouveaux employés<sup>5</sup>. Le projet de loi du ministre Fisher est accueilli favorablement par la Chambre et immédiatement adopté à la première lecture. Cependant, les discussions entourant la deuxième et la troisième lectures sont plus substantielles et occasionnent de nombreux différends entre les deux partis lors des séances en comité du 25 juin 1908 (deuxième lecture) ainsi que des 26, 29 et 30 juin et du 7 juillet 1908 (troisième lecture).

Une première mésentente surgit sur la question du système de classification des fonctionnaires. L'intention des Libéraux est de créer trois divisions, désignées respectivement première division, deuxième division et troisième division, composées chacune de deux subdivisions identifiées par les lettres A et B. La subdivision A de la première division serait constituée de fonctionnaires qui, sans avoir le poste de sous-ministre, auraient un grade équivalent à celui-ci. La subdivision B de la première division engloberait le personnel spécialisé et les cadres. La seconde division inclurait les employés occupant des postes requérant une certaine autonomie intellectuelle, la répartition dans les deux subdivisions se faisant selon l'importance des tâches. La troisième division couvrirait les employés affectés à un travail mécanique (comprendre un travail routinier et répétitif), répartis eux aussi dans les deux subdivisions selon l'importance de leurs tâches. Les salaires seraient fixés en

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 10717-10723.

fonction de ces divisions et subdivisions: 2800\$ à 4000\$ par an pour la subdivision A de la première division; 2100\$ à 2800\$ pour la subdivision B de la première division; 1600\$ à 2100\$ pour la subdivision A de la seconde division; 800\$ à 1600\$ pour la subdivision B de la seconde division; 900\$ à 1200\$ pour la subdivision A de la troisième division et 500\$ à 800\$ pour la subdivision B de la troisième division<sup>6</sup>.

L'opposition fait valoir que ce système est inutilement complexe. Robert Borden souligne que l'existence de six divisions distinctes risque de réduire la mobilité du personnel, latéralement ou verticalement<sup>7</sup>. La multiplication des divisions lui paraît également susceptible de créer une fragmentation du personnel et d'ériger des barrières artificielles entre les catégories de fonctionnaires<sup>8</sup>. Il renvoie au système britannique qui ne connaît que deux divisions, soit l'*upper division* pour le travail administratif et la *secondary division* pour le travail mécanique. Autre objection: avec un tel système, les salaires seront encore une fois déterminés selon des classes rigides ne tenant pas nécessairement compte de la particularité de certains emplois ou des différentes pratiques existant entre postes de même catégorie dans des ministères distincts<sup>9</sup>. Toutefois, les Conservateurs n'obtiennent pas la modification du projet de loi et les dispositions concernant cette question sont ultimement adoptées telles quelles.

L'indépendance de la commission chargée de régler et de faire passer les examens ainsi que de procéder aux nominations et aux promotions est également l'objet de discussions importantes. On émet des réserves sur le langage utilisé dans la disposition affirmant l'indépendance de cette commission, indépendance qui, selon Foster, est le principe fondamental de la réforme<sup>10</sup>. Le texte parrainé par le ministre Fisher édicte que:

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 10722.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 11379.

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 12180-12182.

<sup>10</sup> «The independence of the commissioners is the basic principle of the Civil Service Act», *ibid.*, p. 11348.

9. There shall be a commission to be called the Civil Service Commission, constituted of two members appointed by the Governor in Council. The rank, standing, salary and tenure of office of each commissioner shall be those of a head of department.<sup>11</sup>

Selon Borden, cet article ne permet pas d'assurer l'indépendance véritable de la Commission du Service Civil puisqu'on apparente le mandat des commissaires à celui des sous-ministres et que ces derniers n'occupent leurs fonctions que durant bon plaisir<sup>12</sup>. Il propose donc d'ajouter que les commissaires soient en poste durant bonne conduite<sup>13</sup>. Les commissaires bénéficieraient ainsi d'une indépendance politique totale au même titre que les juges ou le vérificateur général. La Chambre adopte la proposition des Conservateurs et la définition du mandat des commissaires est dès lors remplacée.

La composition et la nature de la Commission du Service Civil sont aussi longuement débattues. Le député conservateur George William Fowler (King's and Albert) propose de faire passer le nombre de commissaires de deux à trois, afin d'éliminer le risque d'impasse en cas de désaccord. Le ministre Fisher rejette la proposition de son collègue en affirmant simplement qu'il n'y a aucun risque de mésentente<sup>14</sup>. Fowler lui demande alors pourquoi ne pas sélectionner un seul commissaire, ce à quoi Fisher répond que cela n'est pas possible puisqu'il faut un commissaire francophone et un commissaire anglophone<sup>15</sup>. Cependant, aucune disposition entérinant ce principe de dualité linguistique n'est adoptée.

On critique un autre paragraphe de l'article 9 du projet de loi, qui énonce que, des deux commissaires, «not more than one [...] shall be an adherent to the same political party»<sup>16</sup>. Les députés sont partagés sur cette question. Foster affirme être en accord avec le principe de la disposition, qui vise à limiter l'influence du

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 11340.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> «I greatly regret that the government have not so framed the provisions of the Bill as to declare that the members of this Civil Service Commission shall hold office during good behaviour and be liable to removal on address of the Senate and House of Commons», *ibid.*, p. 11341.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 11578.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 11576.

gouvernement en s'assurant que les commissaires ne soient pas tous les deux membres du même parti, mais il préférerait une commission ouvertement bipartisane. Le député conservateur de Toronto North explique que le principe du bipartisme fonctionne bien aux États-Unis, citant les cas récents de l'implantation de commissions bipartisanes dans les États de New York, du Massachusetts et du Wisconsin. À son avis, cela renforcerait la loi et constituerait un signe de sagesse politique qui serait bien reçue par la population canadienne<sup>17</sup>. Un de ses collègues conservateurs, Frederick DeBartzch Monk (Jacques Cartier), émet des réserves à cet égard, expliquant que le bipartisme s'inscrit mal dans la tradition politique britannique qui sous-tend le modèle canadien et qui, au contraire du modèle américain, ne reconnaît pas formellement les partis politiques<sup>18</sup>. Finalement, la législature choisit de se défaire complètement de la composante «adhésion politique» dans la nomination des commissaires.

La fonction publique extérieure est une préoccupation centrale du débat entourant l'adoption du *Bill* n° 189. Au départ, l'intention des Libéraux est de ne réformer que la fonction publique intérieure, soit celle du siège de l'État canadien à Ottawa. L'idée est qu'en réorganisant d'abord son centre administratif, le gouvernement pourra ensuite réformer plus efficacement la fonction publique extérieure<sup>19</sup>. Selon les Conservateurs, cette approche graduelle n'est pas idéale car elle laisse le pan le plus important (quantitativement parlant) de la fonction publique hors de la portée de la réforme et donc, encore, en proie au favoritisme. La fonction publique extérieure est en effet plus vulnérable aux interventions du politique: les occasions de favoritisme y sont plus nombreuses car elle est plus loin du centre du

---

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> «As far as I am concerned, I would not like to admit the principle in our country of a distinction of parties in a nomination of this kind. It has never existed in England at all, and in the United States it has come about under ideals of government that are totally different from our own. I look at it in this way, that if this commission is what we have reason to expect it will be, they will be men who will act just as judges would», *ibid.*, p. 11577.

<sup>19</sup> «Mr. BLAIN. Do the different reports of the Civil Service Commissions suggest that the government should leave out the outside service?

Mr. FISHER. I do not remember that is specified but my memory is that in some of those reports a gradual adoption of civil service reform has been recommended. In England and the United States the course has been gradual, and I think it wise to follow their example as their success was largely due to the fact that hastiness was avoided», *ibid.*, p. 11347.

pouvoir et du contrôle gouvernemental. Pour Borden, la nouvelle loi doit immédiatement viser la fonction publique extérieure afin que l'adoption d'une réforme consacrant les principes du mérite et de l'indépendance puisse régler la question du favoritisme pour l'ensemble de la fonction publique<sup>20</sup>. Le député Monk qualifie le projet de loi du ministre Fisher de demi-mesure et affirme qu'il sera mal reçu par l'opinion publique et n'aidera en rien la fonction publique extérieure<sup>21</sup>. Sur ce point, les Libéraux font fi des récriminations des Conservateurs et refusent de changer l'orientation générale du projet de loi. Toutefois, quelques postes de la fonction publique extérieure, par exemple ceux de la ferme expérimentale du ministère de l'Agriculture en banlieue d'Ottawa, ainsi que des postes qui, pour diverses raisons, n'étaient précédemment pas couverts par la loi sur la fonction publique bien qu'ils aient été localisés à Ottawa, tomberont sous le coup de la nouvelle loi<sup>22</sup>.

Il est très possible que la question de la fonction publique extérieure soit apparue trop complexe pour être traitée convenablement par un parti libéral sous pression, dont l'objectif était d'adopter son projet de loi le plus rapidement possible. Les Libéraux ont choisi d'entériner les principales recommandations du rapport de la commission Courtney afin de réitérer leur capacité à gouverner en vue des prochaines élections. En outre, tenant compte de la vigueur du favoritisme dans la fonction publique extérieure, le premier ministre et ses ministres ont probablement jugé bon de ne pas augmenter la portée du projet de loi, et ce, afin de s'assurer d'obtenir le soutien nécessaire des députés libéraux et d'éviter les dissensions. Cela est d'autant plus probable qu'un tel débat promettait des dérapages et risquait de ternir la réputation d'un gouvernement déjà miné par une pléthore de scandales. De plus, le système de favoritisme étant intimement lié à la politique électorale, il est difficile

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 11341.

<sup>21</sup> «The result of leaving things as they are in the outside service will be that it will be crowded with all sorts of incompetents under the patronage system and when you come to the application of clause 4 bringing in the outside service by order in council you will be met with all kinds of obstacles. [...] There is no reason why we should pass a half measure like this in Canada, for I believe the public opinion in my province and elsewhere is strongly in favour of making it a complete measure and remedying this defect which will mar the efficiency of this Bill», *ibid.*, p. 11574.

<sup>22</sup> Aucun détail n'est donné en Chambre par le ministre Fisher quant aux postes affectés. *Ibid.*, p. 11329.

d'écarter l'idée que les Libéraux comptaient s'appuyer sur la fonction publique extérieure afin de gagner les élections d'automne 1908 et qu'ils n'aient donc pas voulu l'assujettir à des normes trop strictes.

Cela dit, d'un point de vue pratique, il semble logique que les Libéraux se soient d'abord penchés sur la réforme de la fonction publique intérieure puisque les recommandations faites dans le rapport de la commission Courtney portent essentiellement sur celle-ci. Les commissaires avaient jugé ne pas avoir assez de temps pour étudier pleinement la fonction publique extérieure et avaient d'ailleurs recommandé un examen particulier pour cette branche du service. Il n'est donc pas particulièrement étonnant que le gouvernement n'ait pas voulu s'engager dans cette voie à l'aveuglette.

Le succès du projet de loi du ministre Fisher ne vient pas que des Libéraux. Les Conservateurs, qui sont en pleine campagne de «*purity in politics*»<sup>23</sup>, ont aussi intérêt à soutenir la réforme, qui, pour eux, montre à quel point le gouvernement libéral est corrompu. Durant la session, les troupes conservatrices de Borden n'ont cessé de remettre en question l'intégrité du gouvernement libéral; ils ont fortement misé sur le thème de la transparence et de l'honnêteté en politique. Il leur aurait été difficile de ne pas soutenir une réforme sur la fonction publique, indépendamment de sa teneur, par crainte de perdre de la crédibilité auprès des électeurs.

Composante essentielle de la réforme voulue par les membres de la commission, le nouveau système de pensions pour les fonctionnaires n'est pourtant que brièvement évoqué dans les débats. Borden fait valoir qu'il est de pratique courante pour les grandes entreprises d'avoir un tel système et qu'il serait primordial qu'on l'incorpore à la loi<sup>24</sup>. Les Libéraux répondent qu'ils sont d'accord avec la

---

<sup>23</sup> À ce sujet, voir Ken Rasmussen et Luc Juillet, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, p. 37 et s.

<sup>24</sup> «Every large corporation which has an organization at all extensive makes provision for the old age of its servants, for the time when they become less capable of discharging their duties as servants of the corporation. And not only that, but many of them make provision for those who are dependent upon their servants, so that the servant performing his work for one of these corporations is assured that his old age will be provided for and also those who are dependent on him will be provided for

réinstauration d'un système de pensions (qu'ils avaient eux-mêmes abolis en 1898), mais précisent que la création d'un tel régime fera l'objet d'une loi distincte<sup>25</sup>.

D'autres discussions intéressantes tournent autour du pouvoir discrétionnaire des sous-ministres en matière de gestion du personnel, de la question de la mise sur pied d'un système de suivi de la carrière des employés, de l'extension de la réforme afin de couvrir les employés du Parlement et de la bibliothèque du Parlement, de l'étendue des pouvoirs de la Commission du Service Civil (les commissaires devraient-ils administrer la discipline dans les ministères?) ou encore du caractère général ou particulier des examens compétitifs et de leur portée<sup>26</sup>. Cependant, dans le cadre de notre étude nous avons jugé bon de ne pas en traiter davantage, préférant plutôt laisser place à une analyse de la loi telle qu'elle a été adoptée.

#### **4.1.2. La Loi portant modification de la Loi du service civil**

Le 7 juillet 1908, la Chambre des communes adopte donc la loi en troisième lecture. Neuf jours plus tard, le Sénat l'adopte à son tour. Le 20 juillet, la *Loi portant modification de la Loi du service civil*<sup>27</sup> reçoit la sanction royale, avec une entrée en vigueur prévue pour le 1<sup>er</sup> septembre 1908. Elle s'applique au service civil intérieur, c'est-à-dire aux fonctionnaires qui se trouvent dans les différents ministères au siège du gouvernement<sup>28</sup>. Sont également inclus les employés des bureaux du vérificateur général, du greffier du Conseil privé et du secrétaire du Gouverneur général, les agents de la station agronomique et de l'observatoire fédéral près d'Ottawa ainsi que (et cela est une nouveauté) les postes relevant du Parlement. Bien que l'on inclue à la loi une disposition prévoyant une éventuelle intégration de la fonction publique extérieure par voie d'arrêté en conseil, l'essentiel de ses dispositions ne s'y applique (même lorsqu'il s'agit d'employés travaillant à Ottawa), à l'exception des articles 41

---

during a certain period after he has passed away», Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, June 25 1908, p. 11342-11343.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 11403.

<sup>26</sup> Les passages portant sur ces questions se trouvent respectivement aux pages 11332 et 11384 (pouvoir discrétionnaire), 11336 (système de suivi), 11536-11563 (employés du Parlement), 12169-12178 (pouvoirs des commissaires) et 11339-11343, 11397 et 11582-11584 (nature des examens).

<sup>27</sup> *An Act to amend the Civil Service Act*, 7-8 Ed. VII, ch. 15 (1908).

<sup>28</sup> Art. 3, *ibid.*

à 43, sur lesquels nous reviendrons. La nouvelle loi crée ainsi une distinction nette entre le service civil intérieur, organe central et exécutif, et le service civil extérieur, considéré comme périphérique et auxiliaire.

La création de la Commission du Service Civil (CSC) est sans contredit l'une des deux pièces maîtresses de la réforme, l'autre étant la consécration législative du principe de la compétence et du mérite. Cette nouvelle entité est constituée de deux membres nommés par le gouverneur en Conseil, qui ont le statut, le rang et le salaire de sous-ministre<sup>29</sup> et ne pourront être démis de leurs fonctions que sur demande des deux chambres au Gouverneur général (comme les juges des cours supérieures aux termes de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Il s'agit d'une composante cruciale de la réforme puisqu'on se trouve ainsi à conférer à des membres de l'exécutif la quasi-inamovibilité qui constitue l'une des caractéristiques principales associées à l'indépendance de la magistrature.

Le mandat de la CSC est double: d'une part, évaluer les candidats à l'admission ou à la promotion dans le service et émettre des certificats de compétence; d'autre part, enquêter sur le fonctionnement de la nouvelle loi, l'organisation des ministères ainsi que la bonne conduite et la compétence des fonctionnaires<sup>30</sup>. De plus, le *Board of Examiners*, créé en 1881 grâce à l'adoption d'un amendement fondé sur une recommandation du rapport McInnes, passe sous le contrôle de la CSC<sup>31</sup>. Les commissaires peuvent engager autant d'examineurs qu'ils le jugent nécessaire. Cela signifie donc qu'ils ont la pleine maîtrise du processus de recrutement, qui, de surcroît, est administré par une organisation politiquement indépendante, indépendance garantie, on le rappellera, par la quasi-inamovibilité de ses commissaires. Cela constitue un premier pas dans le processus d'autonomisation et, surtout, de responsabilisation de la fonction publique.

L'embauche se fait désormais par voie de concours, à quelques exceptions près. Ainsi, les sous-ministres sont exemptés de ce processus et leur nomination,

---

<sup>29</sup> Ou plutôt «sous-chef», pour reprendre le terme exact qu'emploie la loi.

<sup>30</sup> Art. 10, 7-8 Ed. VII, ch. 15 (1908).

<sup>31</sup> Art. 11, *ibid.*



essentiellement politique, continue d'obéir à ses règles propres. L'embauche sans concours est également permise dans les cas de certains emplois tels ceux qui requièrent des connaissances professionnelles ou techniques particulières<sup>32</sup> ou, au contraire, pour les emplois ne nécessitant aucune qualification, comme ceux de messenger, huissier, portefaix, trieur et emballeur<sup>33</sup>.

L'article 13 énonce également que le contenu des évaluations doit tenir compte de la particularité des postes. Par exemple, un candidat à un poste de cadre au ministère de la Justice ne sera pas évalué de la même manière qu'un candidat au poste de commis au service des Brevets du ministère de l'Agriculture. Il en va de même pour les concours selon les divisions, dont les exigences, même au niveau de l'admissibilité, ne sont pas les mêmes. Les examens sont donc ouverts à tous, tant que les candidats remplissent certaines exigences minimales par rapport à l'emploi disponible et la division dans laquelle se trouve le poste. De plus, les examens sont désormais compétitifs, c'est-à-dire qu'on tient compte du résultat dans le classement des candidats, qui sont triés par ordre de mérite<sup>34</sup>. Il s'agit là d'un important changement par rapport à l'ancienne pratique, décrite plus haut, selon laquelle tout candidat ayant réussi l'examen était mis sur un pied d'égalité avec tous les autres en vue d'une nomination, sans égard aux résultats individuels.

Si l'implantation du système de mérite a pour effet de valoriser les meilleurs candidats, leur classement par ordre de mérite n'assure en rien leur sélection. C'est la raison pour laquelle on confère à la CSC le pouvoir de procéder aux examens, à l'évaluation des candidatures et à l'attribution des postes, plutôt que de confier ces tâches aux ministères. Toutefois, la CSC ne vaque pas à ces tâches à l'aveuglette. Ainsi, tous les six mois, les sous-ministres doivent lui fournir une liste des postes qu'ils prévoient être vacants au cours du prochain semestre. La CSC sélectionne le nombre de candidats qui prendront part à la prochaine vague de concours.

---

<sup>32</sup> Art. 21, *ibid.*

<sup>33</sup> Art. 22, *ibid.*

<sup>34</sup> Art. 17, *ibid.*

La pratique de soumettre une estimation des besoins des ministères afin de pourvoir aux postes n'est pas nouvelle, on le faisait déjà avec le *Board of Examiners*<sup>35</sup>. Toutefois, confier l'attribution des postes à la CSC permet d'assurer que les meilleurs candidats soient nommés. La CSC est un organisme indépendant à travers lequel transitent toutes les candidatures, ce qui n'était pas le cas du *Board of Examiners*. De surcroît, le *Board* relevait du Secrétariat d'État n'était pas indépendant et n'avait, au mieux, qu'un pouvoir de recommandation. L'article 18 de la loi de 1908 énonce au contraire qu'il est du ressort des commissaires de la CSC de pourvoir les ministères avec le personnel demandé, alors qu'en vertu de la loi antérieure, c'est toujours le politique, par l'entremise du ministre et sur recommandation du sous-ministre, qui a la mainmise sur le processus de nomination. Ces changements éliminent les pratiques de favoritisme dans la nomination de candidats. Par ailleurs, la nature centralisatrice de la CSC fait en sorte qu'elle offre un meilleur suivi des candidatures. Enfin, les ministères n'ont pas à attendre la fin de l'année financière pour soumettre leurs demandes d'attribution des postes; ils peuvent les envoyer en fonction de leurs besoins, au fur et à mesure que les postes deviennent disponibles.

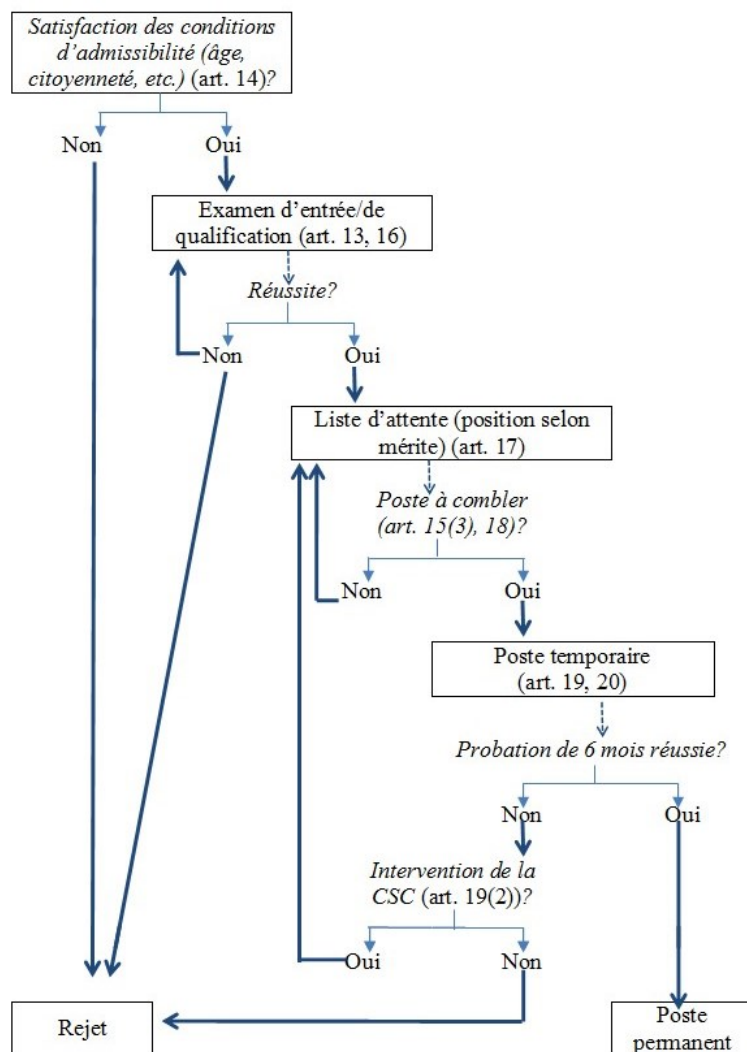
Les concours de la fonction publique sont désormais ouverts à tous ou, plus exactement, à tous ceux qui croient en avoir les aptitudes. Tout individu respectant les conditions d'éligibilité prévues par l'article 14 de la loi (c'est-à-dire, avoir entre 18 et 35 ans, être un sujet britannique, avoir résidé au Canada dans les trois années précédant la demande et obtenir un certificat attestant bonne santé et bonne moralité) a accès aux examens d'entrée. Si le candidat réussit son examen d'entrée, il est placé sur une liste d'attente, avec un rang déterminé par son résultat. Lorsqu'un poste devient vacant, la Commission sélectionne le meilleur candidat disponible selon l'ordre établi par la liste et l'y affecte. Une fois en poste, le candidat entame alors une

---

<sup>35</sup> «25. Once in each year, not later than the fifteenth day of March, the deputy head of each department shall make and lay before the Board through the Department of the Secretary of State estimates of the number of vacancies to which promotions may be made in the first and second divisions respectively of his department during the ensuing year, either by reason of retirement, death, failure of health or other cause, in the respective classes of chief, first-class and second-class clerks», *An Act Respecting the Civil Service of Canada*, 3 Ed. VII, ch. 16, R.S.C. (1906).

période probatoire de six mois au cours de laquelle il est évalué par le sous-ministre, qui détermine s'il est apte ou non à la fonction<sup>36</sup>. Si le candidat est jugé apte, il obtient le poste de manière permanente<sup>37</sup>. En cas de rejet, le sous-ministre est chargé de justifier par écrit sa décision auprès de la CSC, qui, après analyse du dossier, détermine si le candidat a droit à un nouvel essai pour un poste dans un autre ministère ou s'il est exclu de la fonction publique.

Fig. 1 – Admission à la fonction publique



<sup>36</sup> Art. 19, 7-8 Ed. VII, ch. 15 (1908).

<sup>37</sup> Art. 20, *ibid.*

Sauf pour le passage de la troisième à la deuxième division, les promotions seront faites, prévoit l'article 24 de la loi, selon le principe du mérite et de la manière suivante:

24. Promotion, other than from the third to the second division, shall be made for merit by the Governor in Council upon the recommendation of the head of the department, based on the report in writing of the deputy head and accompanied by a certificate of qualification by the Commission to be given with or without examination, as is determined by the regulations of the Commission.<sup>38</sup>

Selon l'article 25, les vacances se produisant dans la première division «se remplissent par voie d'avancement des employés de la seconde division», selon leur mérite. Les employés de la troisième division, eux, seront sujets à un concours afin de passer en seconde division<sup>39</sup>.

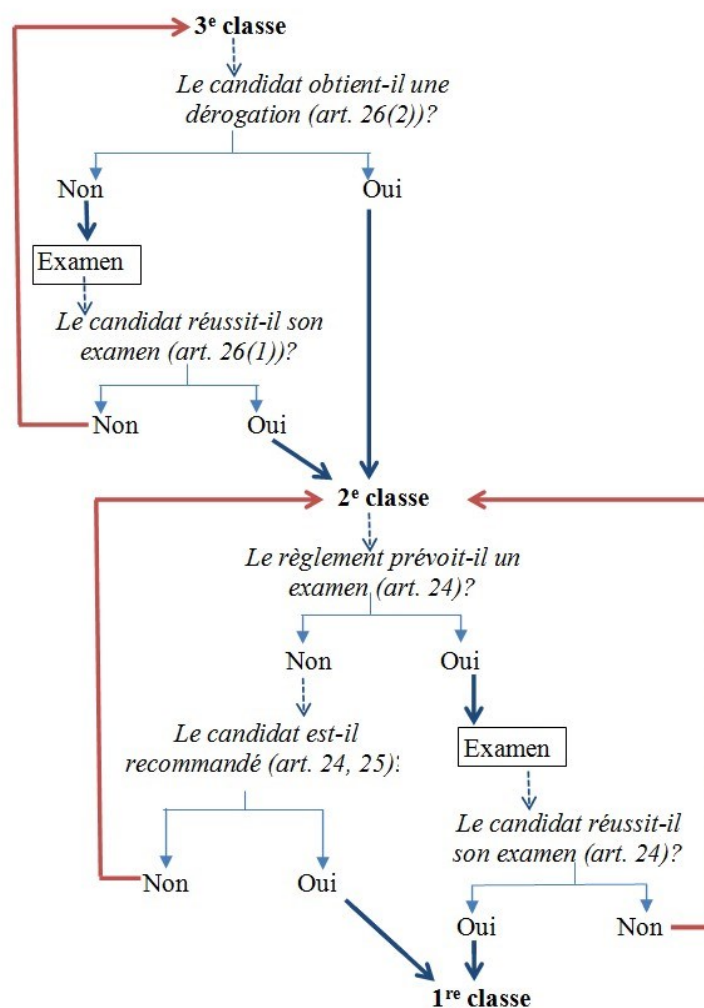
Les articles 24 et 25 de la loi témoignent de l'enchâssement d'un principe de mobilité qui est aussi l'une des caractéristiques du nouveau régime. Les employés de la troisième division, s'ils ont été classés ainsi lors de leur évaluation initiale par la CSC, peuvent avoir accès aux examens d'entrée de la seconde division, grâce à leur mérite, et peuvent ainsi gravir les échelons du service intérieur. Quant aux employés de la seconde division, ils peuvent avoir accès aux postes de la première division, sur la base de leur mérite, sous la supervision de la CSC.

---

<sup>38</sup> Art. 24, 7-8 Ed. VII, ch. 15 (1908).

<sup>39</sup> Art. 26, *ibid.*

Fig. 2 – Promotions



La loi de 1908 cherche également à dépolitiser le traitement des fonctionnaires et leur avancement dans l'échelle salariale. Des grilles salariales sont prévues, de même que les hausses de salaire, sauf pour ceux qui ne le méritent pas (art. 37 et 38). Ainsi, les augmentations de salaire en dehors de la grille ne sont plus votées par le Parlement, sauf dans des cas spéciaux<sup>40</sup>. Plus encore, on abroge l'ancienne pratique voulant que, lors de la création d'un nouveau poste administratif, le Parlement s'occupe de voter le salaire y afférent.

Autre nouveauté, la loi prévoit un système d'incitatifs financiers à la performance dans le cas des fonctionnaires des deuxième et troisième divisions. En

---

<sup>40</sup>

Art. 38, *ibid.*

plus de recevoir une augmentation de salaire annuelle de 50\$ (jusqu'au maximum permis par la grille), l'employé qui exécute ses fonctions d'une manière exceptionnelle peut obtenir un bonus de 50\$<sup>41</sup>. Cependant, ce bonus doit être autorisé par le gouverneur en conseil, sur recommandation écrite du sous-ministre et délivrance d'un «certificat de mérite» par la CSC. Inversement, un employé dont la performance n'est pas satisfaisante peut se voir refuser son augmentation annuelle<sup>42</sup>. Ce refus doit être fondé sur l'analyse de données provenant d'une autre nouveauté: le dossier permanent, dont la création est prévue par l'article 40 de la loi. Cette disposition énonce que:

40. A record of the conduct and efficiency of all the officers, clerks and employees below the first division shall be kept in each department.
2. Such records shall be established by means of reports, to be furnished to the deputy head at least every three months by the chiefs of branches.
3. At the end of each year, and oftener if required by it, copies of these reports shall be send to the Commission by the deputy head.
4. Such reports, if adverse or unfavourable, shall be shown to the persons respecting whom they are made.<sup>43</sup>

La loi pourvoit en toutes lettres à la dépolitisation de la fonction publique. On y énonce qu'aucune personne ne peut directement ou indirectement solliciter la CSC pour quelque faveur politique que ce soit ou tenter de l'influencer. La loi prévoit le congédiement de tout fonctionnaire s'adonnant à des pratiques partisans dans le cadre d'élections fédérales et provinciales tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du lieu de travail<sup>44</sup>. Toutefois, les fonctionnaires obtiennent le droit de vote à ces élections<sup>45</sup>. Le droit des fonctionnaires est ainsi limité aux formes passives de participation, principe qui perdure aujourd'hui<sup>46</sup>. Ce qu'il faut retenir de ces dispositions est qu'il s'agit d'une affirmation claire du principe de neutralité de la fonction publique, ce qui constitue une première au Canada à l'époque.

---

<sup>41</sup> Art. 37, paragr. 3., *ibid.*

<sup>42</sup> Art. 37, paragr. 2., *ibid.*

<sup>43</sup> Art. 40, *ibid.*

<sup>44</sup> Art. 43, *ibid.*

<sup>45</sup> Art. 43, *id.*

<sup>46</sup> *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 11 et 12, art. 111 et s.

Forte de ces nouveautés, la loi de 1908 établit pour la première fois les assises juridiques d'une vision libérale de la fonction publique, une composante centrale de l'État. De fait, le mérite, au cœur de la réforme, est un concept fondamentalement libéral: un homme doit réussir selon ses propres habiletés et capacités. Or, en éliminant le favoritisme du fonctionnement de son organe administratif et en embrassant de nouvelles pratiques de gestion de ses ressources humaines, le gouvernement accepte les préceptes libéraux qui se rattachent à ce changement de nature. Dans la section qui suit, nous examinerons comment les idées avancées par la commission Courtney et les principales innovations de la loi nous permettent d'affirmer que cette réforme de la fonction publique de 1908 constitue un véritable virage libéral de l'appareil étatique canadien.

## **4.2. Les valeurs et les préceptes libéraux entourant la réforme de la fonction publique**

### **4.2.1. Une vision libérale de la fonction publique**

L'idée libérale du mérite, fondement de la nouvelle loi, se forme pour deux raisons, l'une pragmatique, l'autre philosophique. Tout d'abord, il se développe une réaction au système de favoritisme que plusieurs estiment de plus en plus dysfonctionnel. L'augmentation et la complexification des activités quotidiennes de l'État au tournant du XX<sup>e</sup> siècle révèlent une fonction publique mal adaptée aux réalités de l'époque. Les fonctionnaires sont essentiellement sélectionnés ou promus grâce aux liens entretenus avec les politiciens. Cette pratique précède largement l'avènement de la Confédération. Dans les premières décennies suivant la fondation du Canada, elle n'est pas remise en cause puisque le travail effectué est pour une grande part modeste, et le volume de travail stable. Il semble donc qu'en apparence l'état de la fonction publique est satisfaisant. De plus, on peut également considérer que le faible volume de travail permet aux ministres de superviser de plus près leurs ministères. Une plus grande implication des ministres signifie une plus grande proximité avec les fonctionnaires, proximité qui se traduit notamment par une politisation du processus de sélection du personnel.

Or, si cet état des choses est considéré acceptable dans la fonction publique de petite taille qui caractérise la société canadienne préindustrielle, la situation est tout autre en période d'expansion de l'État, expansion qui s'amorce au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Premièrement, le nombre des embauches est tel qu'un ministre ne peut plus réalistement s'assurer de la qualité de chacun des candidats. Comme il faut tout de même remplir les postes, le processus d'embauche ou de promotion devient moins rigoureux, exposant ainsi la fonction publique aux multiples problèmes décrits dans les chapitres précédents. Deuxièmement, avec l'augmentation des besoins techniques et professionnels à partir des années 1890, il devient plus difficile d'évaluer la compétence des candidats, surtout lorsque le seul système d'évaluation en place, via le *Board of Examiners* établi dans les années 1880, ne discrimine pas dans les résultats et ne tient pas compte des particularités des différents postes à pourvoir. Un système plus systématique et moins arbitraire de recrutement, capable de s'adapter au rythme de l'expansion de l'État, devra être mis sur pied.

Dans ce contexte, l'idée de mérite gagne du terrain. Pour plusieurs, c'est la méthode la plus rigoureuse pour s'assurer de la qualité du personnel de la fonction publique. Fondamentalement, il s'agit de la consécration de cette idée, profondément libérale, voulant qu'un homme doive réussir selon ses propres moyens et en ait l'occasion. Le fait que les examens soient dorénavant ouverts à tous va dans ce sens puisque cela signifie que la fonction publique est désormais accessible à quiconque est en mesure de prouver ses capacités. Plus encore, l'adoption d'un système de concours ne permet pas seulement de garantir un seuil minimal de compétence ou de connaissances générales chez les candidats, mais les incite plutôt à faire leurs preuves et les efforts nécessaires en vue d'obtenir un poste. L'avancement dans la fonction publique tout comme les augmentations salariales est, elle aussi, fonction du mérite. En d'autres mots, l'attribution d'un poste dans la fonction publique n'est pas une chose acquise ou donnée, mais bien une chose pour laquelle il faut travailler.

Le mérite est ainsi garant d'une équité accrue, prémunissant la fonction publique contre un processus de sélection et de promotion arbitraire et offrant à chacun l'occasion de s'illustrer selon ses capacités et ses efforts. Cette sélection se



fait, en quelque sorte, selon des principes de libre marché, à savoir que ceux qui ont les aptitudes correspondant le mieux aux besoins seront les premiers sélectionnés. Détaché des liens du politique, celui qui aspire à un poste dans la fonction publique ou qui souhaite une promotion se retrouve, pour ainsi dire, à ne pouvoir compter que sur lui-même. Partant, il se trouve poussé à développer une vision à la fois de son rôle au sein de son organisation et, plus largement, des besoins de l'appareil administratif.

En outre, l'idée de se doter des meilleurs employés permet de restaurer la confiance de la population dans la fonction publique. Le gouvernement peut désormais affirmer que les affaires de l'État sont entre des mains compétentes. C'est particulièrement le cas de la première division et de la subdivision A de la seconde division où les postes sont comblés selon leurs exigences particulières doublées d'un concours permettant de les doter des meilleurs candidats. Il va sans dire que les candidats provenant des universités (phénomène qui commence à prendre racine dans la société canadienne) ou possédant une formation technique ou professionnelle certifiée sont non seulement avantagés dans le processus de sélection, mais sont également privilégiés par cette nouvelle structure de la fonction publique. Le résultat désiré est de créer une véritable classe administrative où le personnel est appelé à *réfléchir* au lieu de simplement *exécuter* les tâches qui lui sont confiées. La réforme de la fonction publique est en donc une qui, par le jeu de valeurs individuelles, est présumée bénéfique à la collectivité.

Au même titre que l'instauration du principe du mérite, la création de la Commission du Service Civil est susceptible de contribuer à la transformation de la relation entre le politique et l'administratif. Comme nous l'avons vu plus haut, la loi de 1908 confère à la CSC le contrôle des nominations et, dans une certaine mesure, celui des promotions. En principe, les politiciens ne peuvent donc plus intervenir dans la gestion du personnel et le statut d'organisme indépendant de la CSC empêche toute tentative en ce sens.

Par ailleurs, en transférant une large partie du pouvoir de recrutement et de promotion des ministres à la CSC, le principe de responsabilité s'en voit transformé.

Au Canada, jusque-là, l'application du principe de la responsabilité ministérielle est telle que les ministres sont beaucoup plus impliqués dans les affaires quotidiennes de leurs ministères que leurs homologues britanniques ou australiens. En théorie, un ministre nomme un fonctionnaire qu'il estime apte à sa fonction; si le fonctionnaire commet une faute, le ministre en est tenu responsable<sup>47</sup>. Par contre, avec l'arrivée de la CSC, on se retrouve avec une responsabilité partagée: les ministres sont chargés d'orienter la politique et de veiller à sa mise en œuvre, et la CSC est responsable de la gestion du capital humain requis à cette fin.

Il est certain que les ministres conservent la direction de leurs ministères et peuvent s'impliquer à leur gré dans les activités quotidiennes de ceux-ci. Cependant, le fait qu'ils ne contrôlent plus la gestion du personnel a pour effet de créer une division formelle entre le politique et l'administratif. Cette division résulte en une indépendance accrue de la fonction publique qui, d'une part, par l'entremise de la CSC, se réglemente elle-même et qui, d'autre part, n'a plus à subir les contrecoups du politique et peut se concentrer sur l'exécution des tâches suscitées par l'activité quotidienne de l'État.

Pour ce qui est des sous-ministres, ils font le pont entre le politique et l'administratif, dans la mesure où ils doivent déterminer les postes à combler, proposer ainsi que justifier les promotions, effectuer le suivi de la carrière des employés et tenir le ministre au courant des développements concernant l'activité de son ministère. La nouvelle loi formalise en effet la position de sous-ministre comme chef administratif de son ministère, chargé d'exécuter les politiques du gouvernement du jour. Il s'ensuit qu'au plan de la responsabilité, les ministres sont redevables de la bonne gestion de leurs ministères devant le Parlement, alors que la CSC ne l'est pas, en ce sens que ses membres n'ont pas à se porter personnellement garants de la prestation des fonctionnaires.

---

<sup>47</sup> Cela nous permet de comprendre pourquoi Louis-Philippe Brodeur, ministre de la Marine et des Pêcheries, exigeait que l'on prouve l'innocence de ses fonctionnaires devant les allégations faites dans le rapport Courtney.

Autre élément clé de la vision libérale du fonctionnement de l'État, la réforme de 1908 marque le début de la professionnalisation de la fonction publique (qui est également le vecteur d'une indépendance accrue). On considère désormais que l'appartenance à la fonction publique intérieure est une véritable carrière, ce qui suppose un *plan de carrière* allant du point A au point B. Par la loi, on met donc en place les fondements d'un tel système. On peut d'abord penser à l'adoption du système de probation, autre manifestation du principe du mérite comme facteur définitionnel et régulateur de la fonction publique. En effet, plutôt que d'accepter immédiatement un candidat après sa sélection, on le place sous évaluation pendant six mois au terme desquels, s'il fait ses preuves, on lui offre un poste permanent. Il s'agit tant d'un incitatif à l'efficacité que d'une dernière précaution afin de s'assurer de la qualité d'un candidat.

La permanence est elle-même un élément central de la réforme. Qu'entend-on par «permanence»? Il ne s'agit bien sûr pas d'inamovibilité absolue, mais plutôt de l'idée d'assurer à une fonctionnaire une continuité d'emploi, et ce, aussi longtemps qu'il exécutera ses tâches avec la compétence requise. En ce sens, la permanence devient une autre facette du mérite. Ainsi, le seul fait d'avoir été dans la fonction publique pour une période prolongée ne garantit en rien l'ascension dans les rangs de celle-ci et n'empêche pas qu'on puisse être licencié. Si on l'est, cependant, ce ne sera pas en raison de l'arbitraire d'une décision politique, mais sur la base d'un manquement à la norme de compétence. La permanence devient ainsi la garantie et la récompense de la bonne performance de l'employé, qui est évaluée par le moyen de dossiers permanents.

Comme on l'a vu, en effet, la performance des employés est désormais documentée périodiquement. S'ils ne sont pas efficaces, les fonctionnaires peuvent en subir des conséquences allant jusqu'au congédiement. L'inverse est également possible: un employé présentant un bon dossier peut obtenir une promotion ou une bonification salariale. La notion de permanence devient aussi le moyen de favoriser la stabilité de la main-d'œuvre et de minimiser son taux de remplacement.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses effets, la permanence, telle que conçue par la loi, participe également à l'indépendance de la fonction publique. Plus exactement, en fondant l'obtention de la permanence sur le mérite, tel qu'évalué ou certifié par la CSC, le principe d'indépendance de la fonction publique se voit renforcé. Non seulement les ministres – c'est-à-dire les politiciens – ne sont-ils plus directement responsables des embauches, des promotions et de la gestion du personnel, mais la permanence contribue aussi à protéger les fonctionnaires contre les interventions politiques et à leur assurer une certaine sécurité d'emploi même dans les cas où ils déplaisent, politiquement parlant.

Bref, même si la réforme demeure incomplète à bien des égards, elle constitue une première tentative d'établir les bases d'une fonction publique professionnelle, permanente et indépendante, chez laquelle on veut stimuler la compétence et la productivité, notamment au moyen d'un véritable système de promotion et d'incitatifs financiers (auquel s'ajoutera, plus tard, un régime de pensions). Par ailleurs, la loi témoigne d'une pénétration du concept d'efficacité de la gestion. Il faut ainsi voir la réforme de la fonction publique comme une réforme de l'économie en milieu de travail. En misant sur un personnel plus compétent, on vise à maximiser sa productivité, sachant que ces employés peuvent s'acquitter d'un volume de travail supérieur mais en moins de temps que des employés de qualité inférieure. L'État offrant des conditions de travail permettant de valoriser l'emploi des fonctionnaires, d'accroître leur motivation et de développer un sentiment d'appartenance, l'efficacité de la machine gouvernementale s'en trouve augmentée. La combinaison de ces éléments correspond à une vision libérale de la fonction publique, de plus en plus courante à cette époque.

Une des principales sources d'inspiration de ce modèle de gestion, tant chez les membres de la commission Courtney que chez les politiciens, provient du secteur privé dont on cherche à importer les pratiques dans la fonction publique. Ainsi, lors des débats du 30 avril 1908, Robert Borden affirme que: «Great corporations in Canada, dealing with this question upon common sense business lines and with honest and intelligent endeavour, have a splendid service where merit is recognized

and receives promotion. If these great corporations can have such a service why cannot we have the same»<sup>48</sup>. L'admiration qu'on porte au secteur privé n'est pas surprenante: les banques et les compagnies privées sont après tout l'incarnation même du libéralisme qui s'implante au Canada à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Les sociétés privées représentent la réussite de l'individu, portée par le libre marché. Le principe du mérite s'arrime bien à cela car, dans le monde des affaires, c'est le plus fort – c'est-à-dire le plus méritant – qui est présumé triompher. En outre, l'expansion de l'État canadien fait qu'il occupe désormais un espace réservé autrefois au secteur privé. Il doit donc se comporter le plus possible comme une entreprise privée afin de composer efficacement avec les aléas du libre marché.

#### **4.2.2. Le choix de John Mortimer Courtney comme commissaire en chef**

Enfin, un dernier facteur peut expliquer cette vision libérale de la réforme de la fonction publique, à savoir le choix particulier de John Mortimer Courtney comme commissaire en chef de la commission de 1907-1908. Pour le saisir, un bref retour sur le parcours professionnel de l'individu est nécessaire. Né en 1838 dans une famille de banquiers à Penzance, en Angleterre, Courtney reçoit une formation dans ce domaine. Il part ensuite pour l'Inde, puis l'Australie où il travaillera pour l'Agra Bank avant de rejoindre les rangs de la fonction publique canadienne en 1869. John Mortimer Courtney occupe alors le poste de commis principal et de secrétaire adjoint du Conseil du Trésor. En 1878, le gouvernement libéral d'Alexander Mackenzie le nomme sous-ministre du ministère des Finances (et *de facto* receveur général adjoint et secrétaire du Conseil du Trésor), poste qu'il occupe jusqu'à sa retraite en 1906<sup>49</sup>.

Dans l'exercice de ses fonctions, Courtney est régulièrement appelé à se prononcer sur l'état de la fonction publique. D'abord à titre de sous-ministre, alors qu'il produit des rapports annuels sur le fonctionnement de son ministère ainsi que

---

<sup>48</sup> Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada*, April 30 1908, p. 7509.

<sup>49</sup> John A. Turley-Ewart, «COURTNEY, JOHN MORTIMER», dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 14, Université Laval/University of Toronto, 2003, consulté le 7 juillet 2013, [http://www.biographi.ca/fr/bio/courtney\\_john\\_mortimer\\_14F.html](http://www.biographi.ca/fr/bio/courtney_john_mortimer_14F.html).

sur les finances des autres ministères. Cette grande connaissance de l'économie des ministères en fait l'une des personnes les mieux renseignées sur la fonction publique. De plus, son expertise des questions financières et organisationnelles est sollicitée dans le cadre d'enquêtes publiques. Adeptes des principes d'organisation et d'administration du secteur bancaire, il se prononce régulièrement en faveur d'une réforme de la fonction publique et ne manque pas de rappeler sa position à travers son travail. En 1876, il siège à un comité spécial chargé d'étudier la question des pensions dans la fonction publique. Dans le cadre de ces travaux, il produit un mémoire d'une trentaine de pages portant sur l'histoire du système de pensions de la fonction publique en Grande-Bretagne où il conclut qu'il serait bénéfique que le Canada se dote d'un tel système. Comme on l'a vu plus tôt, ce mémoire est jugé assez significatif pour être reproduit dans son intégralité lors de la commission McInnis (1882), qui recommandait justement un système de pensions de ce type (qu'ils considéraient, tout comme Courtney, être un excellent outil de gestion du personnel). Courtney témoigne d'ailleurs en ce sens lors des audiences de la commission.

Nommé commissaire à la commission Hague (1892), Courtney préside également la commission Martineau (1903). Ainsi que nous l'avons exposé au chapitre deux, il profite de chacune de ces instances pour réitérer sa vision de la fonction publique. Par exemple, il considère que le système de pensions fait partie d'une vision globale du salaire; la rémunération et la pension en constituent simplement des composantes différentes, mais tout aussi essentielles l'une que l'autre. L'instauration d'un régime de pension fait en sorte que les fonctionnaires, pendant la durée de leur emploi, ne sont pas inquiets de leur avenir, la perspective d'une retraite forcée par la maladie ou l'âge n'étant plus un drame. En conséquence de cette sécurité nouvelle, ils peuvent d'autant mieux se consacrer à l'exercice de leurs fonctions, ce qui, en définitive, est dans l'intérêt public. Par ailleurs, l'existence d'un régime de pensions fait en sorte que l'on peut désormais sans souci ni remord se défaire des services de fonctionnaires dont l'âge ou l'état de santé affecte la compétence: «in the absence of superannuations, *inefficient persons are retained in the public service*», engendrant des coûts qui, pour être difficilement quantifiables, n'en sont pas moins fort importants et qui érodent l'efficacité de la fonction

publique<sup>50</sup>. Il réaffirme cette position en 1908, dans le rapport de la commission, ajoutant que ce régime devrait en outre comporter des dispositions d'aide aux veuves et orphelins. Sur le plan de la gestion, il affirme qu'un tel régime permet de réduire les effectifs et de ne conserver que les employés pleinement fonctionnels, plutôt que de garder en poste des individus «long after their usefulness had departed, for the reason that it would be hard and cruel to discharge them»<sup>51</sup>.

Les convictions libérales de Courtney se manifestent aussi dans d'autres facettes de sa vie. Haut fonctionnaire de longue date, il participe régulièrement à la vie sociale d'Ottawa. Il est membre du Royal Ottawa Golf Club et prononce plusieurs discours dans des clubs privés de la capitale, fréquentés par des membres du Parti libéral. On peut notamment penser à son adresse au Canadian Club d'Ottawa en 1906 qui porte sur la nécessité d'adopter une réforme de la fonction publique axée sur l'implantation du principe de mérite et de méthodes de gestion s'apparentant à celle des banques.

Courtney apparaît ainsi comme ayant été le candidat de choix pour diriger la commission d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908. Le rapport reprend des idées depuis plus de trente ans, ce qui en fait un véritable outil politique visant à promouvoir une réforme de la fonction publique. En effet, il est difficile de douter que John Mortimer Courtney n'ait pas profité de sa présidence de la commission d'enquête pour mettre en avant ses propres intérêts. Il n'est donc pas surprenant que le rapport de la commission ait une orientation libérale, dans la mesure où le commissaire en chef adhère à cette idéologie. Dans cette optique, il faut donc considérer Courtney comme étant un acteur politique actif sur la question de la réforme de la fonction publique. Certes, les recommandations de son rapport résultent d'une analyse rigoureuse de la documentation qui lui a été soumise, mais elles reflètent et intègrent ses propres convictions. Sa nomination par le Parti libéral ne

---

<sup>50</sup> Dominion of Canada, *Commission to Consider the Needs and Condition of the Civil Service of the Dominion, 1880-81, First Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 10, n° 113 (1881), p. 52-53.

<sup>51</sup> Dominion of Canada, *Royal Commission on the Civil Service. Report*, Sessional Papers, vol. 15, n° 29a (1908), p. 21.

semble pas avoir été faite au hasard, le choix de Courtney, de par sa notoriété dans ces cercles, doit être vu comme une acception de ses opinions par le parti au pouvoir. Le gouvernement devait donc s'attendre, jusqu'à un certain point, aux recommandations du rapport, même si, en l'espèce, il faut rappeler que Courtney a largement dépassé le mandat qui lui a été confié, ce qui confirme de surcroît son influence dans cette affaire.

#### **4.3. Conclusion**

L'adoption de la loi de 1908 sur la fonction publique s'est faite sans véritable obstacle. Les divergences ont avant tout porté sur des questions de formulation ou de forme; les principes sous-jacents au projet de réforme, eux, ont fait l'objet d'un vaste consensus des députés. Certes, le processus menant à l'adoption du *Bill* n° 189 n'a pas été linéaire. Sa reconstitution a permis d'illustrer la construction d'une loi à travers la négociation parlementaire. Il s'agit d'un processus d'échanges dans lequel les députés doivent concilier leur vision idéologique de la réforme avec la réalité politique. Indépendamment des raisons qui ont mené les deux partis à travailler ensemble, l'adoption du projet de loi de réforme de la fonction publique constitue un intéressant exemple de bipartisme. Il est vrai que l'absence de la pratique de ligne de parti, à l'époque, rend moins surprenante la collaboration entre les députés de partis opposés, mais cela ne garantit en rien leur coopération. D'où l'intérêt des discussions portant sur le projet de loi, qui révèlent une Chambre des communes résolue à adopter une réforme de la fonction publique.

Cependant, même si l'adoption de la *Loi portant modification de la Loi du service civil* constitue une avancée considérable, il n'en demeure pas moins que ce gain est avant tout d'ordre théorique. La mise en application de la loi et les changements qu'elle doit occasionner restent tributaires de la volonté du gouvernement, qui demeure parfois chancelante. Cela montre à quel point il est plus difficile de faire appliquer une loi que de l'adopter.

Cela dit, cette loi constitue la première véritable réforme de la fonction publique en 40 ans. Paradoxe à l'effervescence ayant présidé à son adoption, après les



élections de 1908 où les Libéraux sont reconduits au pouvoir, la fonction publique est de nouveau reléguée au second plan. Pour le moment, on se contente de nommer deux commissaires à la CSC: Adam Shortt, professeur d'histoire économique à l'Université Queen's et important penseur libéral canadien, et Michel G. LaRochelle, ancien secrétaire de sir Wilfrid Laurier<sup>52</sup> et candidat libéral (provincial). La CSC entreprend dès lors ses travaux.

---

<sup>52</sup> John E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et Seymour V. Wilson, *The Biography of an Institution: The Civil Services Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1972, p. 28.

## **Conclusion**

### **5.1. La création de la commission Courtney**

Les travaux de la commission Courtney de 1908 ont mené à la première réforme d'envergure de la fonction publique fédérale, une réforme dont les principes et les effets ont structuré de manière durable l'appareil étatique canadien. Pour bien situer la commission dans son contexte, nous avons voulu comprendre les raisons de sa mise sur pied et avons cherché à en établir la genèse. Nous avons ensuite examiné le rapport lui-même, puis la loi qui le met en œuvre et constitue tout à la fois l'aboutissement d'une réflexion entamée en 1868 et le début d'une nouvelle ère administrative. Résumons nos constatations sur ces divers points.

Pour quelles raisons a-t-on créé la commission royale d'enquête sur la fonction publique de 1907-1908? Nous avons considéré cette question sous trois angles. D'abord, sous l'angle pratique, nous nous sommes demandé si le gouvernement alors en place a créé cette commission en vue de résoudre, concrètement, les failles de l'appareil administratif, failles que nous avons d'abord identifiées. Nous nous sommes ensuite interrogé sur la dimension intellectuelle de l'entreprise: la mise sur pied de la commission et la réforme qui en découle s'inscrivent-elles dans un processus entrepris en 1868 ou y a-t-il rupture et renouveau? Enfin, nous avons abordé la question sous l'angle politique: la création de la commission Courtney a-t-elle été un événement ponctuel dicté par les circonstances, c'est-à-dire une manœuvre visant à éviter ou à minimiser un grave scandale politique?

Selon ce qu'indiquent nos recherches, on peut répondre par l'affirmative à toutes ces questions. La création de la commission Courtney et la réforme qui s'ensuit cherchent à remédier à des failles qu'on ne peut plus ignorer. Elles sont également le point culminant d'une transformation entreprise dès la Confédération. Elles résultent aussi d'un concours de circonstances politiques qui a poussé le gouvernement dans

une direction qu'il n'aurait peut-être pas prise autrement, ou alors avec moins de diligence.

D'abord, on aura remarqué que les observations des membres de la commission sur l'état de la fonction publique de 1907-1908 ne diffèrent pas fondamentalement de celles de leurs prédécesseurs (commissions Langton, McInnis et Hague). Avant même la mise sur pied de la commission Courtney, les problèmes décriés et les remèdes proposés sont connus, en particulier du politique. Mais alors, si les politiciens sont bien au fait du problème et des solutions possibles, pourquoi la réforme n'est-elle entreprise pour de bon qu'en 1908, quarante ans après le dépôt du premier rapport de la commission Langton, qui faisait déjà état des carences de la fonction publique, structurellement et autrement?

Il est vrai que réformer n'est pas simple, puisqu'il s'agit d'aller à l'encontre des idées reçues et des pratiques établies. La notion même de réforme, le plus souvent, naît au terme d'un lent processus: il faut d'abord convenir de l'existence de problèmes et les identifier, puis élaborer progressivement des pistes de solution que les intéressés doivent ensuite être convaincus d'emprunter, ce qui les amène finalement à passer aux actes. C'est ainsi que le projet de réforme de la fonction publique s'est développé tout au long de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, aboutissant à l'adoption de la loi de 1908, qui résulte d'un assez large consensus.

La question des concours d'entrée est un exemple probant de cette lente construction. En 1868, la commission Langton avait observé que la fonction publique souffrait de l'incompétence de plusieurs de ses membres et qu'il fallait donc en rehausser la qualité. Elle ne proposait toutefois pas de solution particulière, se contentant d'exposer le problème. Quatorze ans plus tard, c'est la commission McInnis (1882) qui recommande la création d'un *Board of Examiners* (BOE), lequel est mis sur pied afin d'évaluer les candidats et de s'assurer qu'ils possèdent des compétences minimales, et ce, au moyen d'examens d'entrée. En 1892, le rapport Hague propose de rendre ces examens compétitifs (et donc de les transformer en

véritables concours), ce qui ne sera pas fait à ce moment-là, toutefois. Enfin, c'est en 1908 que la commission Courtney, prenant appui sur la recommandation de la commission Hague, mais la poussant plus loin, préconise non seulement les concours d'entrée et de promotion, mais aussi leur tenue par un organisme indépendant du politique. C'est désormais devenu une idée acceptable, qui a longuement cheminé depuis 1868.

Mais même si on arrive à développer un projet de réforme complet, il faut aussi que les politiciens en acceptent les principes et, plus encore, consentent à légiférer en la matière. Comme nous l'avons vu, le seul constat des difficultés touchant la fonction publique ne suffit pas à pousser le politique à la réforme: les problèmes suscités par le favoritisme ne sont pas inconnus mais il n'est pas facile de renoncer à un système qui a ses avantages. Bien sûr, entre 1868 et 1908 certaines mesures, comme la création du *Board of Examiners*, sont adoptées, mais les effets escomptés sont rapidement contournés par divers moyens et les changements demeurent essentiellement cosmétiques. Il y a donc paradoxe: d'un côté, les politiciens acceptent d'entériner certaines réformes, mais de l'autre, ils court-circuitent par voie d'amendement toute disposition susceptible de limiter le système de favoritisme et, par ricochet, leur pouvoir. Rappelons qu'en 1892, le rapport de la commission Hague appelait déjà à l'abolition du favoritisme dans la fonction publique, à l'introduction de concours d'entrée et de promotion fondés uniquement sur le mérite et à la création d'une Commission du Service Civil (CSC). Pourtant, ce n'est qu'en 1908, à l'issue des travaux d'une nouvelle commission, que ces propositions sont finalement entérinées et mises en œuvre. En 1908, tout est donc en place, conceptuellement parlant. Mais qu'est-ce qui incite *alors* le politique à agir?

Dans les faits, le gouvernement Laurier se trouve forcé de donner suite au rapport de la commission Courtney et d'adopter une loi en raison du scandale politique déclenché par les observations des commissaires sur les pratiques douteuses du ministère de la Marine et des Pêcheries. Pour éviter de subir les contrecoups de ce scandale (le dernier d'une longue série) lors de l'élection de l'automne 1908 et parce

qu'ils cherchent à se doter d'une image d'intégrité face à une opposition qui joue à fond la carte de la transparence, les Libéraux s'engagent dans une réforme qu'ils espèrent salvatrice.

En ce sens, la thèse de John E. Hodgetts<sup>1</sup> voulant que la réforme de la fonction publique soit le résultat d'une évolution de structures s'adaptant aux nouvelles réalités de manière presque «naturelle» ne rend pas compte de la situation dans son entièreté. Il est vrai que les structures de la fonction publique s'adaptent au contexte d'expansion de l'État, mais ce n'est qu'à la suite d'une intervention des politiciens et pour des considérations autres que structurelles que cela survient. En effet, s'il ne s'agissait que d'une simple question d'efficacité, les politiciens n'auraient pas hésité aussi longtemps à résoudre des problèmes soulevés depuis 1868. Ce qui empêche une «correction» des structures, malgré la connaissance des solutions, est le fait que la fonction publique est vue avant tout comme objet politique. Le système de favoritisme dépasse largement la simple attribution de postes à des proches ou des alliés politiques; il s'agit d'une composante essentielle de la politique électorale qui sous-tend l'action des politiciens de l'époque. Le problème n'étant pas structurel mais politique, les incitatifs menant à une solution doivent donc l'être également.

Pour sa part, Robert MacGregor Dawson<sup>2</sup> souligne bien l'interférence du politique et remarque que les élus en arrivent à accepter l'idée de mérite, qui dès lors s'impose en quelque sorte moralement et dont la première véritable consécration est la réforme de 1908. Or, observer l'avènement de cette réforme sous ce seul angle ne permet pas non plus de comprendre pourquoi elle s'est produite à ce moment-là et pourquoi les recommandations de la commission Courtney sont devenues loi. Le

---

<sup>1</sup> Voir John E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et Seymour V. Wilson, *The Biography of an Institution: The Civil Services Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1972, 532p., et John E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 363p.

<sup>2</sup> Voir Robert MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, 266p., *The Principle of Independence: With Particular Reference to the Political History of Canada*, London, P.S. King & Son, 1922, 268p. et *The Government of Canada* (6<sup>ème</sup> éd.), Toronto, University of Toronto Press, 1987, 373p.

triomphe du mérite ne paraît pas tant constituer un vecteur de changement qu'une finalité elle-même issue d'un processus conjoncturel d'éléments politiques et intellectuels plus vastes.

L'un des éléments déterminants de cette conjoncture réside dans le fait que la commission de 1907-1908 est présidée par un individu particulièrement déterminé à faire progresser les idées de réforme qui l'animent depuis longtemps déjà. Il s'agit de John Mortimer Courtney, ex-haut fonctionnaire ayant près de 40 ans de carrière dans l'administration publique, et qui saura mener les travaux de la commission avec rigueur et tambour battant. La qualité et la précision des observations et des recommandations de son rapport en font un acteur incontournable. Le rôle de Courtney dans la promotion d'idéaux de réforme doit lui-même être vu dans l'optique plus vaste d'une mouvance de hauts fonctionnaires dédiés à l'avancement de ce même objectif. Ken Rasmussen suggère dans ses travaux qu'il faut voir le mouvement de réforme de la fonction publique comme le résultat d'actions entreprises par ce qu'il nomme «a constituency for bureaucratic autonomy»<sup>3</sup>, c'est-à-dire un groupe de hauts fonctionnaires souhaitant «overcome patronage politics in order to strengthen the regulatory and extractive capacities of the state, while at the same time promoting the public service as an attractive middle-class profession»<sup>4</sup>. Selon cette interprétation, les hauts fonctionnaires, principalement les sous-ministres, constitueraient donc un groupe de pression ayant un rôle éminemment politique. Une brève analyse de la composition des commissions d'enquête de la fonction publique entre 1868 et 1908 nous permet de confirmer que les sous-ministres forment effectivement un tel groupe de pression. Des vingt personnes ayant siégé à ces commissions, onze étaient des hauts fonctionnaires (dont neuf des sous-ministres), six provenaient du milieu des affaires (dont quatre du milieu bancaire), un du milieu judiciaire (un juge de la Cour de l'Échiquier, ayant précédemment occupé le poste de sous-ministre de la Justice) et deux étaient des notables. Leurs rapports épousent

---

<sup>3</sup> Ken Rasmussen, «Administrative Reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy: 1867-1918», *Journal of Canadian Studies*, 29, 3 (automne, 1994), p. 2.

<sup>4</sup> *Id.*

globalement l'idée qu'une carrière dans la fonction publique doit être considérée comme une profession de classe moyenne. En recommandant un âge maximum d'entrée dans la fonction publique, un âge de retraite, la notion de permanence et l'introduction du principe de mérite, garant d'une qualité du service, et en favorisant les candidats ayant eu une formation universitaire ou spécialisée, les commissaires de toutes les commissions tentent visiblement de développer une fonction publique attrayante pour cette classe moyenne libérale émergente. C'est certainement là l'orientation de la commission Courtney.

Cela dit, il n'est pas nécessaire de résumer ici les travaux de cette commission, sinon pour rappeler qu'ils sont axés sur deux grands principes, qui trouveront leur chemin dans la loi: d'une part, l'élimination du favoritisme et l'introduction du principe du mérite, considéré comme garant de la compétence; d'autre part, la séparation de l'administratif du politique, marquée par l'idée d'une indépendance accrue du premier par rapport au second, et leur définition comme deux sphères différentes de l'activité étatique. Cela jette les bases de la professionnalisation d'une fonction publique qui, désormais, ne devra plus être partisane ni au service de celui qui gouverne, mais plutôt à celui de l'État et de ses citoyens. Les politiciens, évidemment, ne cèdent pas tout et, pendant un certain temps encore, ils garderont la main haute sur la fonction publique extérieure, qui demeurera un nid de favoritisme. Mais à la longue, elle aussi sera réformée de semblable façon, par l'établissement du régime du mérite et la reconnaissance du principe d'indépendance et de neutralité. Ce sont des principes qui demeurent enchâssés dans la loi actuelle sur la fonction publique<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, dont le préambule indique notamment que:

Attendu: que la fonction publique a contribué à bâtir le Canada et continuera de le faire dans l'avenir tout en rendant des services de haute qualité à sa population; qu'il demeure avantageux pour le Canada de pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite et que ces valeurs doivent être protégées de façon indépendante; qu'il demeure aussi avantageux pour le Canada de pouvoir compter sur une fonction publique vouée à l'excellence, représentative de la diversité canadienne et capable de servir la population avec intégrité et dans la langue officielle de son choix; [...] que le pouvoir de faire des nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci

## 5.2. La réforme et l'État

Avec la réforme de la fonction publique de 1908, le Canada confirme son adhésion à un ordre libéral. En effet, le mérite, qui est au cœur de la réforme des institutions, est un concept fondamentalement libéral: un homme doit réussir selon ses propres aptitudes et capacités. Or, en cherchant à éliminer le favoritisme et à embrasser la professionnalisation de son organe administratif, le gouvernement se trouve à accepter les préceptes libéraux qui se rattachent à ce changement de nature. De même, en transformant l'emploi dans la fonction publique en véritable carrière, il accepte que les employés de l'État ne servent plus à bon plaisir (c'est-à-dire au gré de ceux qui les nomment ou les congédient), mais selon compétence, ce qui accroît leur responsabilité personnelle (autre trait libéral).

Une des caractéristiques principales de cette adhésion à la vision libérale de l'État est la séparation du politique et de l'administratif. Cette division témoigne de l'acceptation de l'idée voulant que la fonction publique soit un outil servant l'État dans son incarnation quotidienne. On assiste par ailleurs à un changement dans la structure administrative interne des ministères. Avec la réforme de 1908, les sous-ministres – qui incarnent l'administratif – voient leur position transformée. En effet, les besoins de plus en plus spécialisés des ministères placent les sous-ministres à la tête d'une fonction publique professionnelle, nécessitant l'apport d'experts. Comme le ministre – politique – n'est pas un expert, il a besoin d'être conseillé, ne serait-ce que par rapport à la faisabilité de ses projets. En acceptant cette division entre politique (orientation) et fonction publique (mise en application), on assiste ainsi au développement du projet d'un État plus efficace, valeur centrale de la conception libérale. Dans son ensemble, la réforme de 1908 témoigne d'un esprit de gestion rationnel. Le but est de rendre les règles du jeu claires afin de permettre le libre-arbitre et, en quelque sorte, l'exploitation par chacun de ses talents et de son travail.



Nous pouvons évidemment évoquer le mérite comme critère d'accessibilité à la fonction publique, ce qui a pour effet de niveler le terrain sur lequel l'individu devra ensuite, de son propre chef, démontrer qu'il est le plus apte au poste qu'il convoite. Rien n'oblige l'individu à solliciter un emploi dans la fonction publique, mais s'il le fait, il sera assujéti au même processus que tous les autres candidats. Les meilleurs seront choisis, tous ayant pu tenter leur chance. Parallèlement, l'octroi des postes ne se fait plus selon les intérêts partisans, mais bien selon les besoins de l'État, tels qu'identifiés par les sous-ministres, à qui le pouvoir en matière d'évaluation des vacances et d'attribution est désormais dévolu.

On peut par ailleurs voir la réforme de la fonction publique de 1908 comme une composante importante d'une vision libérale plus vaste se développant au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, l'épisode de la commission Courtney recoupe d'autres changements qui marquent eux aussi une transition vers un État libéral. Par exemple, la création du premier régime de rente en 1908<sup>6</sup>, par lequel le gouvernement offre aux Canadiens la possibilité d'adhérer à un régime de retraite: on ne force pas les Canadiens à cotiser à ce régime, mais on leur en offre la possibilité, ainsi qu'à leur employeur, la décision relevant de leur libre choix. Ce faisant, on répond à une demande sociale de sécurité par un moyen reposant sur un principe de responsabilité personnelle (puisque le gouvernement ne finance pas le système mais ne fait qu'administrer les fonds générés par les cotisations individuelles)<sup>7</sup>. Le système a une connotation libérale.

Les discussions entourant le retour d'un système de pensions pour les fonctionnaires comme mesure incitative à la production et à la fidélisation des employés envers l'État, même si elles n'aboutissent pas dans l'immédiat, reflètent les mêmes préoccupations. Le régime de pension recommandé par les membres de la commission Courtney est désormais vu dans une optique de gestion du risque, c'est-

---

<sup>6</sup> *An Act to authorize the issue of Government Annuities for Old Age*, 7-8 Ed. VII, ch. 5 (1908).

<sup>7</sup> Doug Owsram se penche plus longuement sur cette question et ses liens avec le libéralisme dans *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 35-36.

à-dire une évaluation permanente des ressources; les fonctionnaires sont considérés comme l'actif et le passif de l'appareil administratif (libéralisme économique). Il en va de même pour la question de l'assurance-vie où, en 1907, le gouvernement canadien envisage de prendre des polices d'assurance-vie sur ses propres employés avant d'abandonner ce projet.

L'adoption du *Conciliation Act*<sup>8</sup> en 1900, du *Industrial Disputes Investigation Act*<sup>9</sup> en 1907 ou du *Combines Investigation Act*<sup>10</sup> en 1910 est une autre illustration du développement de cette vision libérale. La première met sur pied un régime destiné à prévenir et régler les conflits ouvriers: un amiable compositeur (tiers neutre, sans autorité décisionnelle) est délégué par le ministre pour aider employeurs et employés à résoudre leurs différends sans recourir aux lockouts ou aux grèves. Aux termes de l'article 5 de cette loi, l'amiable compositeur a la mission «de faire naître des conditions favorables à un règlement», celui-ci étant par ailleurs laissé aux parties. La loi crée également le ministère du Travail, chargé de recueillir renseignements statistiques et autres, au sujet de la main-d'œuvre et de questions industrielles jugées importantes<sup>11</sup>. La deuxième loi pousse plus loin l'intervention fédérale dans les conflits de travail, mais toujours sans dicter un règlement aux parties, qui demeurent en charge de la résolution de leurs disputes et de la détermination des conditions de travail dans l'entreprise<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> 63-64 Vict., ch. 24 (1900).

<sup>9</sup> 6-7 Ed. VII, ch. 20 (1907).

<sup>10</sup> 9-10 Ed. VII, ch. 9 (1910).

<sup>11</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>12</sup> *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529, p. 539-540:

its primary object was directed to the prevention of settlement of strikes and lock-outs in mines and industries connected with public utilities. It provided that upon a dispute occurring between employers and employees, in any of a large number of important industries in Canada, the Minister of Labour for the Dominion might appoint a Board of Investigation and Conciliation, and the Board was empowered to summon witnesses, inspect documents and premises and was to try and bring about a settlement. If no settlement resulted, they were to make a report with recommendations as to the fair terms, but the report was not to be binding upon the parties. After reference to the Board, a lock-out or strike was to be unlawful.

Ces deux lois ont essentiellement pour objectif de rétablir le fonctionnement de l'économie en vertu du précepte libéral de l'équilibre du marché, alors affecté par de nombreux conflits de travail, tout en laissant aux intéressés la liberté et la responsabilité de leurs différends. On répond donc à un besoin d'ordre économique et social tout en encourageant l'autonomie des parties. C'est la même volonté de rééquilibrer le marché qui sous-tend l'adoption du *Combines Investigation Act*, qui veut prévenir la création de cartels et empêcher les pratiques de collusion qui faussent la liberté des échanges commerciaux. En ce sens, de telles lois sont la manifestation d'une volonté libérale. L'ordre libéral s'appuie sur le libre consentement d'individus agissant de manière rationnelle, avec le minimum de contraintes directes de l'État, qui peut néanmoins, et c'est ce qu'illustrent ces trois lois, adopter des mesures destinées à favoriser ce comportement.

### **5.3. Les réformes du monde anglo-américain**

La réforme de la fonction publique de 1908 doit aussi être considérée dans une optique internationale. En effet, le Canada s'inscrit dans un mouvement de modernisation administrative généralisé dans les pays anglo-américains, ce que l'on peut constater en comparant les lois sur la fonction publique aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande<sup>13</sup>. Entre 1883 et 1912, ces pays entreprennent de réorganiser leur fonction publique. Pour ce faire, ils s'inspirent largement du modèle britannique et des recommandations faites dans le rapport Northcote-Trevelyan de 1853. Le Canada, cependant, innove en adoptant des mesures qui lui sont propres. De fait, il n'y a pas importation directe d'un modèle extérieur: la réforme canadienne s'est plutôt inspirée des grands principes mis en œuvre précédemment par la Grande-Bretagne, pour les adapter, les transformer et y ajouter, s'inscrivant par ailleurs dans une grande mouvance anglo-américaine.

On note ainsi plusieurs similitudes dans les lois qui sont alors adoptées, dont l'introduction du principe du mérite et la création d'organismes chargés, à des degrés

---

<sup>13</sup> Voir les tableaux comparatifs des lois anglo-américaines, qui se trouvent en annexe.

divers, de l'embauche et des promotions. Côté mérite, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, comme le Canada, établissent des concours d'entrée et de promotion. Tout candidat à la fonction publique, désormais, est assujéti à ce processus. La Nouvelle-Zélande, comme le Canada, instaure un système d'incitatifs financiers à la performance, et l'Australie adopte des mesures visant à pénaliser (voire congédier) les employés qui ont une productivité insuffisante ou font preuve d'incompétence.

Autre similitude: ces mouvements de réforme portent avant tout sur la fonction publique intérieure, c'est-à-dire celle qui travaille au siège du gouvernement. Cela confirme que l'on conçoit la fonction publique intérieure comme le centre nerveux de l'activité étatique: il est dès lors logique qu'elle ait constitué le point de départ de la réforme de l'appareil étatique.

Quant aux organismes qui supervisent les embauches et les promotions, tiennent les concours et enquêtent généralement sur la fonction publique, ils ont des mandats semblables, encore que leur mode de constitution et leur degré d'indépendance varient. Comme la Commission du Service Civil du Canada, le *United States Civil Service Commission* est composé de trois commissaires. Le *Public Service Commission* de la Nouvelle-Zélande possède un commissaire et deux assistants-commissaires et le *Public Service Commission* de l'Australie un commissaire et six inspecteurs. Dans le cas des États-Unis et du Canada, le mandat des commissaires est sans durée fixe alors qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, les commissaires et inspecteurs ont des mandats renouvelables de sept ans<sup>14</sup>. Les inspecteurs australiens et les commissaires canadiens ont à peu près le même pouvoir d'enquêter sur l'état des ministères; la différence la plus importante est que les inspecteurs australiens le font à la demande de leur commissaire alors que les commissaires canadiens enquêtent de leur propre chef.

---

<sup>14</sup> Art. 5 (2.), *An Act for the regulation of the Public Service*, 2 Ed. VII, No. 5 (1902) et art. 7 (3), *An Act for the regulation of the Public Service*, 3 Geo. V, No. 23 (1912).

Il existe cependant des différences importantes. C'est le cas du degré d'indépendance des différentes commissions. Aux États-Unis, bien que le *United States Civil Service Commission* soit en principe indépendant d'action<sup>15</sup>, ses commissaires ne sont titulaires de leurs postes qu'au plaisir du président des États-Unis<sup>16</sup>. La commission n'est donc qu'à moitié indépendante: si ses membres déplaisent, ils pourront être remplacés par d'autres qui se montreront plus conciliants ou accommodants. Inversement, en Nouvelle-Zélande, les membres de la commission sont indépendants de position<sup>17</sup> mais non d'action. Par exemple, la réglementation relative aux concours d'entrée dans la fonction publique ne peut être adoptée par le *Public Service Commission* que sur approbation du gouverneur en conseil<sup>18</sup>. En Australie, la *Public Service Commission* n'est pas indépendante et son rôle n'est pas de décider, mais simplement de recommander. Le gouverneur général peut en tout temps rejeter les recommandations ou règlements proposés par la commission et lui demander d'en formuler de nouvelles jusqu'à satisfaction. Seule la Commission du Service Civil du Canada est complètement indépendante du politique. Comme nous l'avons vu, le statut des commissaires canadiens s'apparente à celui des juges des cours supérieures, qui sont inamovibles en pratique. La CSC est également exempte de l'influence du politique et peut exécuter son mandat sans intervention extérieure, du moins en théorie. Malgré ces différences substantielles, il demeure que, dans ces quatre pays, on décide pour la première fois de confier le développement de la fonction publique à une entité spécialisée et créée à cette fin, plutôt que d'en laisser la mainmise au seul politique.

On assiste ainsi à une dépolitisation de la fonction publique, sauf en Australie. Pour garantir cette dépolitisation, le Canada et les États-Unis enchâssent dans leurs lois des dispositions visant à éliminer toute forme d'influence, tant sur les

---

<sup>15</sup> Art. 2, 3, 5, 10, 11, 13 & 14, *An Act to regulate and improve the civil service of the United States*, U.S.C., ch. 27, 22 Stat. 403 (1883).

<sup>16</sup> Art. 1, *ibid.*

<sup>17</sup> Ils sont nommés pour des mandats de sept ans, renouvelables, et ne peuvent être destitués que par le Gouverneur (ancien titre du gouverneur général en Nouvelle-Zélande), en cas de mauvaise conduite ou d'incompétence. Le Gouverneur doit cependant justifier sa décision auprès du Parlement. Art. 10, *An Act for the Regulation of the Public Service*, 2 Ed. VII, No. 5 (1902).

<sup>18</sup> Art. 35, *An Act for the Regulation of the Public Service*, 3 Geo. V, No. 23 (1912).

commissaires que les fonctionnaires. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande n'étend pas cette interdiction aux fonctionnaires et la limite aux membres de la commission.

Les quatre réformes visent également le développement d'une fonction publique professionnelle, compétente et permanente. On retrouve ainsi aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande ce que prévoit également la loi canadienne en ce qui a trait aux périodes de probation ou à la mise sur pied de dossiers d'emploi. Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se dotent par ailleurs de systèmes de classification d'emplois similaires, du moins pour ce qui est de la fonction publique intérieure: divisions en classes et sous-classes, selon la nature du travail (intellectuel d'une part, mécanique d'autre part), avec une rémunération proportionnelle qui privilégie les employés les plus qualifiés. Les trois dominions encouragent en outre la mobilité et l'ascension professionnelle en permettant aux fonctionnaires des classes inférieures d'être évalués pour des postes des classes supérieures et, s'ils le méritent, d'y accéder.

Dans un autre ordre d'idées, notons que l'Australie est le seul pays à imposer la retraite à 65 ans et, avec la Nouvelle-Zélande, à posséder un système de pensions de retraite. Cependant, comme nous l'avons vu, l'imposition d'un âge de retraite obligatoire et la mise sur pied d'un système de pensions ont également préoccupé les politiciens canadiens. Même si, en définitive, ces questions n'ont pas été résolues par la loi de 1908, il n'en demeure pas moins qu'une réflexion a été amorcée.

Comme l'attestent les débats entourant l'adoption de la loi de 1908, les politiciens canadiens sont bien au fait des développements législatifs de la métropole, des dominions et des États-Unis, et réciproquement. Du reste, on voit bien que le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis partagent une réflexion commune sur des enjeux touchant la fonction publique. Un autre exemple en est celui de la question de l'assurance-vie. En 1907, le gouvernement canadien avait mis sur pied une commission d'enquête sur l'assurance-vie afin de déterminer s'il était dans l'intérêt de l'État de souscrire des polices d'assurance pour ses employés, ou de

forcer les employés à s'assurer eux-mêmes. Le rapport de cette commission n'a pas mené à l'adoption de quelque mesure que ce soit dans l'immédiat. Par contraste, l'Australie, à même sa réforme de 1902, inscrit dans la loi l'obligation de tous ses fonctionnaires de se doter de polices d'assurance-vie. La loi australienne prévoit même que les employés n'ayant pas les moyens financiers nécessaires subiront une déduction salariale qui permettra de pourvoir à l'achat d'une telle assurance.

#### 5.4. La vague de réformes subséquentes

Même si l'historiographie canadienne n'accorde pas beaucoup d'attention à la loi de 1908, celle-ci introduit des changements très importants qui marquent une rupture avec le passé en ce sens que l'on consacre finalement en règle de droit les principes du mérite et de l'indépendance de la fonction publique. Malgré tout, ces nouvelles règles demeurent assez théoriques, du moins dans un premier temps. D'une part, la loi est limitée à la fonction publique intérieure et a donc pour résultat de créer un double système où le mérite et l'indépendance ne sont appliqués qu'au siège du gouvernement alors que l'attribution des postes dans le reste du pays relève encore du favoritisme. D'autre part, une fois la réforme adoptée et l'élection fédérale de 1908 terminée, les politiciens jettent leur dévolu sur d'autres questions, laissant de côté celles qui intéressent la fonction publique<sup>19</sup>. La loi sur la fonction publique est même modifiée au cours des années suivantes afin de contourner certaines de ses dispositions. Adam Shortt, un des deux premiers commissaires de la CSC, pourtant enthousiaste à la suite de l'adoption de la loi, est rapidement rattrapé par la réalité<sup>20</sup>: réformer une loi est finalement beaucoup plus simple que de la mettre en application, des idées peuvent être dans l'air du temps sans que leur concrétisation soit immédiate.

L'importance de la réforme de 1908 ne doit toutefois pas être mesurée uniquement en fonction du succès plus ou moins rapide de sa mise en application. Il s'agit de la première réalisation concrète d'un mouvement de réforme porté par des

---

<sup>19</sup> Luc Juillet et Ken Rasmussen, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, p. 40.

<sup>20</sup> Owrarn, *op. cit.*, p. 71.

acteurs aussi variés que des hauts fonctionnaires, des intellectuels ou même des politiciens. Même si la réforme a une portée limitée, il n'en demeure pas moins que le principe du mérite est désormais fermement implanté de même que celui de l'indépendance et de la neutralité de la fonction publique. Bref, la réforme de 1908 servira de tremplin au mouvement de réforme subséquent.

De fait, à partir de 1908, un second mouvement se dessine. Alors que le mouvement qui s'achève avec la loi de 1908 introduit le principe du mérite et la séparation du politique et de l'administratif, ce second mouvement, qui culmine dix ans plus tard, va être conduit par la volonté d'organiser le fonctionnement de l'État selon les règles de la science administrative. Le gouvernement conservateur alors au pouvoir fera appel à la firme Arthur Young and Company, société de consultants en gestion comptable municipale, afin de proposer une restructuration de l'appareil étatique canadien selon les principes de la gestion scientifique du travail. C'est grâce à cette seconde réforme, de portée essentiellement pratique, que l'on implantera dans la réalité quotidienne de la fonction publique les grands principes formateurs établis par la commission Courtney et la loi de 1908. C'est l'aboutissement de principes qui sont désormais appelés à devenir la norme dans les autres pays anglo-américains.



## **Bibliographie**

### **1. Journaux**

*La Patrie*, 1907-1908.

*La Presse*, 1907-1908.

*The Globe*, 1907-1908.

*The Montreal Daily Star*, 1907-1908.

### **2. Lois**

*An Act for the regulation of the Public Service*, 2 Ed. VII, No. 5 (1902). [Australie]

*An Act for the regulation of the Public Service*, 3 Geo. V, No. 23 (1912). [Nouvelle-Zélande]

*An Act further to amend to the Civil Service Superannuation Act*, 38 Vict. chap. 9 (1875).

*An Act respecting the Civil Service of Canada*, 31 Vict., ch. 34 (1868).

*An Act respecting the Civil Service of Canada*, 45 Vict., ch. 4 (1882).

*An Act respecting the Civil Service of Canada*, 49 Vict., ch. 17 (1886).

*An Act Respecting the Civil Service of Canada*, 3 Ed. VII, ch. 16, R.S.C. (1906).

*An Act respecting the Department of Finance*, 32-38 Vict., ch. 4 (1869).

*An Act respecting Public and Departmental Inquiries*, 6 Ed. VII, ch. 104 (1906).

*An Act to amend and consolidate the Civil Service Acts of 1882, 1883 and 1884*, 48-49 Vict., ch. 46 (1885).

*An Act to amend the Acts respecting the Civil Service*, 55-56 Vict., ch. 14 (1892).

*An Act to amend the Civil Service Act*, 7-8 Ed. VII, ch. 15 (1908).

*An Act to amend the “The Civil Service Act”, chapter seventeen of the Revised Statutes of Canada*, 51 Vict., ch. 12 (1888).

*An Act to authorize the issue of Government Annuities for Old Age*, 7-8 Ed. VII, ch. 5 (1908).

*An Act to provide for the better Auditing of the Public Accounts*, 41 Vict., ch. 7 (1878).

*An Act to regulate and improve the civil service of the United States*, U.S.C., ch. 27, 22 Stat. 403 (1883). [États-Unis]

*Civil Service Act of the United Province of Canada*, Vict., 20 ch. 24 (1857).

*Civil Service Superannuation Act*, 33 Vict., ch. 4 (1870).

*Conciliation Act*, 63-64 Vict., ch. 24 (1900).

*Combines Investigation Act*, 9-10 Ed. VII, ch. 9 (1910).

*Industrial Disputes Investigation Act*, 6-7 Ed. VII, ch. 20 (1907).

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (1867).

*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22.

### **3. Documents officiels**

Dominion of Canada, *Commission to Consider the Needs and Condition of the Civil Service of the Dominion, 1880-81, First Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 10, n° 113 (1881).

Dominion of Canada, *Commission to Consider the Needs and Condition of the Civil Service of the Dominion, 1880-81, Second Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 15, n° 32 (1882).

Dominion of Canada, *Commission to Enquire into and Report upon the Operation of the Civil Service Act and Kindred Legislation, 1907-8. Civil Service Commission. Report of the Commissioners*, Sessional Papers, vol. 15, n° 29a (1907-1908).

Dominion of Canada, *Commission to Enquire into the Present State and Probable Requirements of the Civil Service, 1868-70, Final Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 3, n° 64 (1870).

Dominion of Canada, *Commission to Enquire into the Present State and Probable Requirements of the Civil Service, 1868-70, First Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 5, n° 19 (1869).

Dominion of Canada, *Commission to Enquire into the Present State and Probable Requirements of the Civil Service, 1868-70, Second Report of the Civil Service Commission*, Sessional Papers, vol. 5, n° 19 (1869).

Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into and Report upon Certain Charges Preferred against Many Government Officials in the Yukon Territory*, Sessional Papers, vol. 34, n° 33u (1900).

Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into the Martineau Defalcation, &c., &c.*, Sessional Papers, vol. 37, n° 29b (1903).

Dominion of Canada, *Commission to Inquire Into the Conduct of the Office of the Assistant Receiver General at Saint John, N.B.*, Sessional Papers, vol. 38, n° 29 (1904).

Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada* (1907).

Dominion of Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada* (1907-1908).

Dominion of Canada, *Reorganization of the Public Departments and Classification of Officers, Under the 15th Section of "The Canada Civil Service Act*, Sessional Papers, vol. 3, n° 64 (1868).

Dominion of Canada, *Report of the Royal Commission on Life Insurance*, Sessional Papers, vol. 42, n° 123a, (1907).

Dominion of Canada, *Royal Commission Appointed to Enquire into Certain Matters Relating to the Civil Service of Canada*, Sessional Papers, vol. 25, n° 16c (1892).

Dominion of Canada, *Royal Commission on the Civil Service. Report*, Sessional Papers, vol. 15, n° 29a (1908).

Dominion of Canada, *Royal Commission on the Civil Service. Minutes of Evidence*, Sessional Papers, vol. 16, n° 29a-30 (1908).

*Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, together with a letter from the Rev. B. Jowett*, Parliamentary Papers, 1854, XXVII, p. 1-31.

#### **4. Articles**

Bourgault, Jacques et Dion Stéphane, «Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987)», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2, 2 (avril 1989), p. 124-151.

Clark, G. Kitson, «'Statesmen in Disguise': Reflexions on The History of the Neutrality of the Civil Service», *The Historical Journal*, 2, 1 (1959), p. 19-39.

- Dawson, Robert MacGregor, «The Canadian Civil Service», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 2, 3 (août 1936), p. 288-300.
- Ducharme, Michel, «Penser le Canada: la mise en place des assises intellectuelles de l'État canadien moderne (1838-1840)», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 56, 3, (hiver 2003), p. 357-386.
- Du Gay, Paul, «Making up Managers: Bureaucracy, Enterprise and the Liberal Art of Separation», *The British Journal of Sociology*, 45, 4 (décembre 1994), p. 655-674.
- Gowan, Peter, «The Origins of the Administrative Elite», *New Left Review*, 1, 162 (mars-avril 1987), p. 4-34.
- Hart, Jennifer, «Sir Charles Trevelyan at the Treasury», *The English Historical Review*, 75, 294 (janvier 1960), p. 92-110.
- Hoogenboom, Ari, «The Pendleton Act and the Civil Service», *The American Historical Review*, 6, 2 (janvier 1959), p. 301-318.
- Hoogenboom, Ari, «Thomas A. Jenckes and Civil Service Reform», *The Mississippi Valley Review*, 47, 4 (mars 1961), p. 636-658.
- Kernaghan, Kenneth, «Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited», *Canadian Public Administration*, 19, 3 (automne 1979), 432-456.
- Kwavnick, David, «French Canadians and the Civil Service of Canada», *Canadian Public Administration*, 11, 1 (mars 1968), p. 97-112.
- Lapp, John A., «Civil Service Canada», *The American Political Science Review*, 3, 3 (1909) p. 383-385. 19, 3 (septembre 1976), p. 432-456.
- Lowe, Graham S., «Women, Work and the Office: The Feminization of Clerical Occupations in Canada, 1901-1931», *The Canadian Journal of Sociology*, 5, 4 (automne 1980), p. 361-381.
- Porter, John, «Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada», *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, 24 (mai 1959), p. 483-501.
- Rasmussen, Ken, «Administrative Reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy: 1867-1918», *Journal of Canadian Studies*, 29, 3 (automne, 1994), p. 45-62.
- Rasmussen, Ken, «Democracy and Bureaucracy in Canada», *Journal of Public Policy and Administration*, 1, (juin 1994), p. 25-48.

Rasmussen, Ken, «Managers Matter: news from the laboratory», *Canadian Public Administration*, (printemps, 2001), p. 119-125.

Rasmussen, Ken, «The Administrative Liberalism of R. MacGregor Dawson», *Canadian Public Administration*, 33, 1 (printemps 1990), p. 37-51.

Seymour, Wilson V., «The Influence of Organizational Theory in Canadian Public Administration», *Canadian Public Administration*, 25, 4 (décembre 1982), p. 545-563.

Seymour Wilson, V., «The Relationship Between Scientific Management and Personnel Policy in North American Administrative Systems», *Public Administration*, 51, 2 (juin 1973), 193-205.

Smith, David E., «Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au Parlement du Canada», CANADA. *Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité, études, volume 1: Le parlement, les ministres et les sous-ministres, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 117-162.*

Theriault, Sean M., «Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People», *The Journal of Politics*, 65, 1 (février 2003), p. 50-68.

Williams, Chris, «The Concept of Bureaucratic Neutrality», *Australian Journal of Public Administration*, 44, 1 (mars 1985), p. 46-58.

## 5. Monographies

Adie, Robert F. et Thomas, Paul G., *Canadian Public Administration: Problematical Perspectives*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1987, 629p.

Bélangier-Hardy, Louise et Grenon, Aline (dir.), *Éléments de Common Law canadienne: comparaison avec le droit civil québécois*, Toronto, Thomson, 2008, 583p.

Borden, Sir Robert, *Problems of an Efficient Civil Service*, Ottawa, King's Printer, 1931, 32p.

Bourgault, Jacques et Dion, Stéphane, *The Changing Profile of Canadian Deputy Ministers, 1867 to 1998*, Ottawa, Canadian Centre for Management and Development, 1991, 62p.

Brown, George W., *Building of the Canadian Nation*, Toronto, Dent, 1942, 567p.

Canadian Club of Ottawa, *Addresses Delivered Before the Canadian Club of Ottawa. 1903-1909*, Ottawa, Davidson-Merill Press, 1909.

- Carpenter, Daniel P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2001, 479p.
- Chandler, Alfred D., *The Visible Hand: Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, 608p.
- Chapman, Richard A., *The Civil Service Commission, 1855-1991. A Bureau Biography*, London, Routledge, 2004, 288p.
- Chapman, Richard A., *The Higher Civil Service in Britain*, London, Constable, 1970, 194p.
- Constant, Jean-François et Ducharme, Michel (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, 473p.
- Curtis, Bruce, *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, 385p.
- Dagenais, Michèle, *Des pouvoirs et des hommes: l'administration municipale à Montréal, 1900-1950*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, 204p.
- David, René et Jauffret-Spinosi, Camille, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 1988, 734p.
- Dawson, Robert MacGregor, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, 266p.
- Dawson, Robert MacGregor, *The Government of Canada* (6<sup>ème</sup> ed.), Toronto, University of Toronto Press, 1987, 373p.
- Dawson, Robert MacGregor, *The Principle of Independence: With Particular Reference to the Political History of Canada*, London, P.S. King & Son, 1922, 268p.
- Dussault, René et Borgeat, Louis, *Traité de Droit Administratif*, (2<sup>e</sup> éd.) Tome II, Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, 1393p.
- Durant, Robert F. (éd.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 864p.
- Dwivedi, Om Prakash, Mau, Tim A. et Sheldrick, Byron (éd.), *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2009, 401p.

- Empire Club, *Empire Club Speeches, 1906-1907*, Toronto, William Briggs, 1907.
- Ferguson, Barry Glen, *Remaking Liberalism: The Intellectual Legacy of Adam Shortt, O.D. Skelton, W.C. Clark, and W.A. Mackintosh, 1890-1925.*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 303p.
- Fish, Carl Russel, *The Civil Service and The Patronage*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1904, 280p.
- Halligan, John (éd.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003, 225p.
- Henderson, George F., *Royal Commissions of Inquiry: A Checklist, 1867-1966*, Toronto, University of Toronto Press, 1967, 212p.
- Hennessy, Peter, *Whitehall*, New York, The Free Press, 1989, 851p.
- Hilliker, John, *Canada's Department of External Affairs: The Early Years, 1909-1946*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, 406p.
- Hodgetts, John E., *Canadian Public Administration*, Toronto, Macmillan, 1960, 575p.
- Hodgetts, John E., *From Arm's Length to Hands-On: The Formative Years of Ontario's Public Service, 1867-1940*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 296p.
- Hodgetts, John E., *Pioneer Public Service: An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1956, 292p.
- Hodgetts, John E., *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 363p.
- Hodgetts, John E., McCloskey, William, Whitaker, Reginald et Wilson, Seymour V., *The Biography of an Institution: The Civil Services Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1972, 532p.
- Kingdom, J.E., *The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, London, Routledge, 1990, 219p.
- Gow, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986, 443p.
- Granatstein, Jack L., *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, 333p.

- Ingraham, Patricia Wallace, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, 170p.
- Ingraham, Patricia Wallace et Rosenbloom, David H. (éd.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992, 328p.
- Johnson, David, *Thinking Government. Public Administration and Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2011, 528p.
- Johnson, Gaynor (éd.), *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*, New York, Routledge, 2005, 236p.
- Johnston, William, Rawling, William G.P., Gimblett, Richard H. et MacFarlane, John, *The Seabound Coast: The Official History of the Royal Canadian Navy, 1867-1939*, vol. 1, Toronto, Dundurn, 2010, 1014p.
- Jones, Andrew, *The Politics of Reform. 1884*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, 281p.
- Jones, Richard, *Vers une hégémonie libérale: aperçu de la politique canadienne, de Laurier à King*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1980, 256p.
- Juillet, Luc et Rasmussen, Ken, *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2008, 248p.
- MacLaren, Eli, *Dominion and Agency: Copyright and the Structuring of the Canadian Book Trade, 1867-1918*, Toronto, University of Toronto Press, 2011, 221p.
- MacLeod, Roy, *Government and Expertise: Specialists, Administrators and Professionals, 1860-1919*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 359p.
- Maxwell, James Douglas, *Royal Commissions and Social Change in Canada, 1867-1966*, Thèse de Ph.D. (Histoire), Ithaca, New York, Cornell University, 1969, 496p.
- Mitchell, Timothy, *Rule of Experts. Egypt, Techno-politics, Modernity*, Berkeley, University of California Press, 2002, 413p.
- Morin, Jacques-Yvan et Woehrling, José, *Les constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Montréal, Thémis, 1992, 978p.
- Osbaldeston, Gordon F., *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989, 197p.



- Owram, Doug, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, 402p.
- Parris, Henry, *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century*, London, George Allen & Unwin, 1969, 324p.
- Payre, Renaud et Pollet, Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013, 125p.
- Pellew, Jill, *The Home Office, 1848-1914: from Clerks to Bureaucrats*, East Brunswick, New Jersey, Associated University Presses, 1982, 271p.
- Pelling, Henry M., *America and The British Left: From Bright to Bevan*, New York, New York University Press, 1957, 174p.
- Poirier, Donald et Debruche, Anne-Françoise, *Introduction générale à la common law*, Cowansville, Québec, Les Édition Yvon Blais, 2005, 786p.
- Rathushny, Ed, *The Conduct of Public Inquiries: Law, Policy, and Practice*, Toronto, Irwin, 2009, 475p.
- Richard, Hugues G. et Carrière, Laurent (éd.), *Canadian Copyright Act Annotated*, Toronto, Carswell, 2009, 5v., (feuilles mobiles, avec mise-à-jour).
- Roberts, Alasdair, *So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-21*, Toronto, IPAC, 1996, 106p.
- Rosenbloom, David H. (éd.), *Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883: The Problematic Legacy of Civil Service Reform*, Syracuse, New York, Marcel Dekker, 1982, 129p.
- Robson, W.A. (éd.), *The British Civil Servant*, London, George Allen & Unwin, 1937, 254p.
- Shortt, Adam et Doughty, Sir Arthur G., *Canada and its Provinces: A History of the Canadian People and their Institutions. Volume 6, The Dominion: Political Evolution*, Toronto, Glasgow, Brook & Co., 1914.
- Simpson, Jeffrey, *Spoils of Power: The Politics of Patronage*, Toronto, Collins, 1988, 413.
- Skelton, Oscar Douglas, *Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier, Volume Two*, Oxford, Oxford University Press, 1921, 270p.
- Smith, Darrell Hevenor, *The United States Civil Service Commission, Its History, Activities and Organization*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1928, 153p.

- Stewart, Gordon T., *The Origins of Canadian Politics: A Comparative Approach*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, 129p.
- Swaigner, Jonathan, *The Canadian Department of Justice and the Completion of Confederation, 1867-78*, Vancouver, UBC Press, 2000, 167p.
- Swettenham, John et Kealy David, *Serving The State: A History of the Professional Institute of the Public Service of Canada, 1920-1970*, Ottawa, Le Droit, 1970, 263p.
- Van Riper, Paul P., *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois, Row, Peterson and Company, 1958, 588p.
- Whitaker, Reg, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, 337p.
- White, Walter L. et Strick, John Charles, *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government*, Don Mills, Ontario, SRA, 1970, 157p.
- White, Leonard D., *The Republican Era: A Study in Administrative History, 1869-1901*, New York, The Free Press, 1958, 406p.
- Wright, Maurice, *Treasury Control of the Civil Service, 1854-1874*, Oxford, Clarendon Press, 1969, 406p.

## **6. Divers**

- Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529.

## Annexe

### Tableaux comparatifs des lois anglo-américaines

Les tableaux qui suivent comparent, sous neuf aspects, les lois américaine, australienne, canadienne et néo-zélandaise réformant de la fonction publique.

#### 1. Constitution des commissions permanentes

<b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b>	<b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b>	<b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b>	<b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b>
<p>SEC. 1. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the President is authorized to appoint, by and with the advice and consent of the Senate, three persons, not more than two of whom shall be adherents of the same party, as Civil Service Commissioners, and said three commissioners shall constitute the United States Civil Service Commission. Said commission shall hold no other official place under the United States. The President may remove any commissioner; and any vacancy in the position of commissioner shall be so filled by the President, by and with the advice and consent of the Senate, as to conform to said conditions for the first selection of commissioners. The commissioners shall each</p>	<p>5. (1.) For the purposes of this Act the Governor-General may from time to time appoint some fit and proper person to be Public Service Commissioner and not exceeding six fit and proper persons to be Inspectors. The Commissioner shall submit for the consideration of the Governor-General reports as to any matters requiring to be dealt with by the Governor-General under this Act; and shall have the powers duties and authorities in this Act vested in or imposed on the Commissioner or as may be prescribed and shall in addition perform such other duties as may from time to time be imposed upon him by the Governor-General. Each Inspector shall exercise such powers duties and authorities of the Commissioner or Inspectors as the Commissioner thinks fit from time to time to assign to him. (2.) The Commissioner and</p>	<p>9. There shall be a Commission, to be called the Civil Service Commission, consisting of two members appointed by the Governor in Council. 2. The rank standing and salary of each commissioner shall be those of a deputy head of a department; and each commissioner shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.</p>	<p>7. (1) For the purpose of carrying out the provisions of this Act the Governor shall appoint a Commissioner, who shall be charged with the administration of this Act, and shall have the powers and authorities, and exercise the duties and functions, hereinafter vested in him or imposed upon him by this Act. (2) The Governor shall likewise appoint two Assistant Commissioners, who shall assist the Commissioner in the administration of this Act, and such Assistant Commissioners shall be under the control of the Commissioner. (3) The Commissioner and the two Assistant Commissioners shall each be appointed for a term of seven years, and shall be eligible for reappointment. (4) In case of the illness, suspension, or absence of the Commissioner or of an Assistant</p>

<p>receive a salary of three thousand five hundred dollars a year. And each of said commissioners shall be paid his necessary travelling expenses incurred in the discharge of his duty of commissioner.</p>	<p>Inspectors shall each be appointed for a term of seven years and shall be eligible for re-appointment.          (3.) If any officer of the Commonwealth is appointed Commissioner or Inspector his service as Commissioner or Inspector shall for the purpose of determining all his existing and accruing rights be counted as public service in the Commonwealth. If any officer in the Public Service of a State is appointed Commissioner or Inspector he shall have the same rights as if he had been an officer of a Department transferred to the Commonwealth and were retained in the service of the Commonwealth.</p>		<p>Commissioner the Governor in Council may appoint a deputy to act for such Commissioner or Assistant Commissioner during his illness, suspension, or absence; and every such deputy shall, during the time he acts as deputy, have all the powers and authority of the Commissioner or Assistant Commissioner for whom he is acting.</p> <p>10. (1) The Commissioner may be suspended or removed for misbehaviour or incompetence, as follows:          (a) The Commissioner may be suspended from his office by the Governor for misbehaviour or incompetence, but shall not be removed from office except as hereinafter provided. The Governor shall cause to be laid before Parliament a full statement of the grounds of suspension within seven days after such suspension if Parliament is in session, or if Parliament is not in session, then within seven days after the commencement of the next session.          (b) The Commissioner suspended under this section shall be restored to office unless the House of Representatives, within twenty-one days from the time when such statement has been laid before it, declares by resolution that he ought to be removed from office; and if the House of</p>
--	--	--	--

			<p>Representatives within the said time does so declare, the Commissioner shall be removed by the Governor accordingly.</p> <p>(2) The Governor in Council, on the recommendation of the Commissioner, may suspend or remove from office the Assistant Commissioners, or either of them.</p>
--	--	--	--

**2. Mandat des commissions**

<p><b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b></p>	<p><b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b></p>	<p><b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b></p>	<p><b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b></p>
<p>SEC. 2. That it shall be the duty of said commissioners:                      FIRST. To aid the President, as he may request, in preparing suitable rules for carrying this act into effect, and when said rules shall have been promulgated it shall be the duty of all officers of the United States departments and offices to which any such rules may relate to aid, in all proper ways, in carrying said rules, and any modifications thereof; into effet.                      SECOND. And, among other things, said rules shall provide and declare, as nearly as the conditions of good administration will warrant, as follows:                      First, for open, competitive examinations for testing the fitness of applicants for the public service now classified or to be classified here-under. Such examinations shall be practical in their character, and so far as may be shall relate to those matters which will fairly test the relative capacity and fitness of the persons examined to discharge the duties of the service into which they seek to be appointed.                      Second, that all the offices, places, and employments so arranged or</p>	<p>10. (1.) The Commissioner or any Inspector may at any time summon any person whose evidence appears to be material to the determining of subject of inspection inquiry or investigation under this Act; and any person so summoned shall attend at such place and time as is specified in such summons and produce any official or public books documents or writings in his custody or control material to the inquiry, and the Commissioner or Inspector may examine such person upon oath touching any matter to be inquired.</p>	<p>10. The duties of the Commission shall be –                      (a) to test and pass upon the qualifications of candidates for admission to the service, and for promotion in the service, and to issue certificates with respect thereto where required under this Act or regulations made thereunder;                      (b) of its own motion to investigate and report upon the operation of <i>The Civil Service Act</i> or of this Act, and upon the violation of any of the provisions of <i>The Civil Service Act</i> or of this Act or of any regulations made under either of the said Acts, and upon the request of the head of a department with the approval of the Governor in Council, to investigate and report upon the organization of the department, the conduct and efficiency of its officers, clerks and other employees, and any other matter relative to the department; and in connection with, and for the purposes of, any such investigation the Governor in Council may invest the commission with all or any of the powers vested in a commissioner appointed under Part II. of <i>The</i></p>	<p>12. (1) As often as necessary to carry out the directions and provisions of this Act, and ensure the establishment and continuance of a proper standard of efficiency and economy in the Public Service, the Commissioner shall cause any Department to be inspected; and the Commissioner or an Assistant Commissioner shall investigate the character of the work performed by every officer therein, and the efficiency, economy, and general working of the Department both separately and in its relation to other Departments; and may, for such purpose, examine the permanent head of the Department and such other witnesses as may appear to the Commissioner or the Assistant Commissioner to be necessary.                      (2) If the Commissioner at any time finds that a greater number of persons is employed in any Department than he determines to be necessary for the efficient working thereof, such persons as are in excess may (if practicable) be transferred to any other Department which in his opinion requires additional assistance; and if the persons so found to be in excess cannot be usefully and</p>

<p>to be arranged in classes shall be filled by selections according to grade from among those graded highest as the result of such competitive examinations.</p> <p>Third, appointments to the public service aforesaid in the departments at Washington shall be apportioned among the several States and Territories and the District of Columbia upon the basis of population as ascertained at the last preceding census. Every application for an examination shall contain, among other things, a statement, under oath, setting forth his or her actual bona fide residence at the time of making the application, as well as how long he or she has been a resident of such place.</p> <p>THIRD. Said commission shall, subject to the rules that may be made by the President, make regulations for, and have control of, such examinations, and through its members or examiners, it shall supervise and preserve the records of the same; and said commission shall keep minutes of its own proceedings.</p> <p>FOURTH. Said commission may make investigations concerning the facts, and may report upon all matters touching the enforcement and effects of said rules and regulations, and concerning the action in the public service, in respect to the execution of this act.</p> <p>FIFTH. Said commission shall</p>		<p><i>Inquiries Act;</i></p> <p>(c) such other duties as are assigned to it by the Governor in Council.</p> <p>2. Such duties shall be performed in accordance with regulations made by the Commission and approved by the Governor in Council.</p> <p>3. A commissioner shall not hold any other office or engage in any other employment.</p>	<p>profitably employed in any other Department the Commissioner may dispense with their services.</p> <p>13. The Commissioner, for the purpose of conducting any inquiry or investigation under this Act, shall have the same powers and authority to summon witnesses and receive evidence as are conferred upon Commissioners by the Commissions of Inquiry Act, 1908; and all the provisions of that Act shall apply to witnesses so summoned, and evidence so received and given, as completely and effectually as if such witnesses had been summoned, and such evidence had been received or given, by virtue or under the authority of the said Act.</p> <p>15. The Commissioner shall furnish to the Governor for presentation to Parliament, at least once in each year within sixty days after the thirty-first day of March, a report on the condition and efficiency of the Public Service and of its proceedings, and indicate the changes and measures necessary in his opinion for the improved working thereof, or of any Department or subdivision thereof. The Commissioner shall in such report draw attention to any breaches or evasions of this Act which may have come under his notice. Such report shall be presented to Parliament within</p>
---	--	---	---

<p>make annual report to the President for transmission to Congress, showing its own action, the rules and regulations and the exceptions thereto in force, the practical effects thereof, and any suggestions it may approve for the more effectual accomplishment of the purposes of this act.</p>			<p>twenty-one days after the beginning of the session.</p> <p>17. The Commissioner shall forthwith proceed to grade the officers employed in all Departments of the Public Service to whom this Act applies, such grading to be within the four principal Divisions specified in the last preceding section, and to be respectively according to fitness and to the character and importance of the work performed by or to be assigned to each officer and grade; and the Commissioner shall regrade such officers at intervals of not more than five years, commencing from the first grading made after the passing of this Act.</p> <p>27. If at any time the Commissioner finds that any officer is in receipt of a greater salary than the maximum determined by him to be fairly appropriate to the work performed by or assigned to that officer, such case shall be dealt with by the Commissioner, subject to the following provisions:  (a) If in the opinion of the Commissioner such officer is fitted for or capable of performing work of a class equivalent to the amount of his salary, and such work is available in the same or another Department, the Commissioner may assign such work to that</p>
--	--	--	--



			<p>officer.</p> <p>(b) If in the opinion of the Commissioner such officer is unfitted for or incapable of performing work of a class equivalent to the amount of his salary, or if such work is not available, the Commissioner may reduce the salary of the officer to the maximum determined by the Commissioner to be appropriate to the class of work actually performed by or assigned to him.</p> <p>(c) If in the opinion of the Commissioner any officer should be transferred from the Clerical Division to the General Division, the Commissioner may transfer that officer accordingly.</p> <p>(d) If any such reduction of salary is certified by the Commissioner to be made on the ground only that no work equivalent to the salary previously received by the officer affected is at the time of such reduction available, and the officer affected elects to continue in the Public Service at such reduced salary, such officer shall remain eligible for promotion as from the grade to which his salary before reduction was incident, notwithstanding such reduction, and shall be entitled to employment on the class of work to which his previous salary was appropriate as soon as a vacancy occurs therein in preference to any other officer of the same or a lower grade whose salary has not</p>
--	--	--	---

			<p>been reduced.</p> <p>29. (1) If at any time any office or any particular work or division of work has become of greater importance, or the duties incident thereto more onerous or extensive, than at the date of the last general grading, the permanent head of the Department shall draw the attention of the Commissioner thereto; and the Commissioner may thereupon, if he thinks fit, alter the grading of such office or work, and determine the salary appropriate thereto, and may assign such office or work either to the officer previously employed therein, with the necessary change of grade, or may treat such office or work as vacant or new, and appoint or promote thereto, under and subject to the provisions of this Act, such officer as the Commissioner thinks most fit and qualified therefor.</p> <p>(2) Anything done by the Commissioner in exercise of the powers conferred on him by this section shall be specially referred to and explained in the report furnished to the Governor pursuant to section fifteen hereof.</p> <p>Power to make Regulations</p> <p>34. (1) In addition to the powers hereinafter given in particular cases, the Commissioner may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for</p>
--	--	--	---

			<p>the carrying-out of any of the provisions of this Act, and in particular for all or any of the following purposes, namely:</p> <p>(a) The arrangement of the Public Service in its prescribed divisions and the facilitation of the working thereof; prescribing the maximum number of officers in any class, and the classification of the work therein; the grading of officers; the specification and assignment of work, duties, and offices; the determination of the order and conditions of promotion; the regulation of the transference or exchange of duties, work, or offices; appeals to the Board of Appeal; the determination of amounts or rates of salary, wages, fee, or allowance appropriate to work, duties, or offices, or classes thereof; and the payment of such salaries, wages, fees, or allowances:</p> <p>(b) Determining the nature or character and standard of examinations or tests which candidates for employment or promotion in the Public Service shall undergo, and for the recognition of examinations passed by officers before the commencement of this Act:</p> <p>(c) Determining who are fit and proper persons to be employed in temporary employment, and for causing the names of such persons desiring employment to be enrolled in a register kept for that</p>
--	--	--	---

			<p>purpose:</p> <p>(d) Regulating the hours of attendance and the conditions on which leave of absence may be granted, and the duration of such leave:</p> <p>(e) Regulating the performance of and payment for extra service:</p> <p>(f) Determining the dates, times, or periods of time at or within which shall be done all acts and things directed by this Act to be done, and in respect of which no dates, times, or periods of time may be herein specially provided:</p> <p>(g) Regulating the nature and extent of any special allowances to be made to officers in respect of travelling and other necessary expenses; and generally for the maintenance of discipline, order, economy, and efficiency in the service, and the carrying-out of the objects and provisions of this Act:</p> <p>(h) Determining the mode of procuring stores or other material or requisites for the Public Service, and providing for and regulating the inspection of stores, materials, or requisites; and examining and auditing the books and accounts of officers in charge of stores, materials, and requisites, and for taking stock thereof; and for investigating and examining all contracts accounts, invoices, requisitions, orders, and vouchers in any way relating to stores, material, or requisites for the Public Service:</p>
--	--	--	---

			<p>Provided always that the Governor may determine and carry out methods of procuring supplies for the Public Service independently of regulations framed by the Commissioner under this Act:</p> <p>(i) Facilitating and securing the better selection of suitable persons for appointment and promotion as officers belonging to the General Division employed in any Department, and retaining the services of those of such persons who are found most fit:</p> <p>(j) Providing for the services of those not so retained being either dispensed with or transferred to another Department or branch of the Public Service, as may be thought desirable:</p> <p>(k) Providing for the election of the elected members of the Board of Appeal:</p> <p>(l) Generally, to enable full effect to be given to the provisions of this Act.</p> <p>(2) The Commissioner may affix to breaches of any regulations under this Act, or prescribe for minor offences against discipline, a fine not exceeding ten pounds, according to the nature and gravity of the offence; and may provide by regulations for the recovery of such fines by deduction from salary or otherwise.</p> <p>(3) Such regulations may be made either generally or with respect to any particular case or class of cases.</p>
--	--	--	---

			<p>(4) No regulations made hereunder shall in any manner alter or affect duties which by any Act now or hereafter to be in force are or may be required to be performed, and no regulation made hereunder shall reduce the annual leave or the amount of any special monetary allowance in addition to salary made to the officers of the Post and Telegraph Department under any existing regulations.</p> <p>(5) All such regulations shall be published in the Gazette , and shall be laid before Parliament within fourteen days after such publication in Parliament is then sitting; and if not, then within fourteen days after the commencement of the next ensuing session.</p> <p>40. (1) No appointment of any person not already in the Service to any permanent office or position therein shall be made except</p> <p>(a) At the instance of the Commissioner; or</p> <p>(b) Upon the written request of the permanent head of a Department to the Minister, to be transmitted by the Minister to the Commissioner.</p> <p>(2) No such appointment shall in any case be made unless the Commissioner is satisfied that such an appointment is required.</p> <p>(4) For the purposes of this section persons who have been employed as extra clerks or messengers in</p>
--	--	--	---

			<p>the Legislative Department during the three years preceding the commencement of this Act shall be deemed to be already in the Public Service.</p>
--	--	--	--

### 3. Examens d'entrée et de promotion

<b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b>	<b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b>	<b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b>	<b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b>
<p>SEC. 2. And, among other things, said rules shall provide and declare, as nearly as the conditions of good administration will warrant, as follows: First, for open, competitive examinations for testing the fitness of applicants for the public service now classified or to be classified hereunder. Such examinations shall be practical in their character, and so far as may be shall relate to those matters which will fairly test the relative capacity and fitness of the persons examined to discharge the duties of the service into which they seek to be appointed. Second, that all the offices, places, and employments so arranged or to be arranged in classes shall be filled by selections according to grade from among those graded highest as the result of such competitive examinations.</p>	<p>23. (1.) No officer shall be promoted from one class to another in the Clerical Division except by promotion from one subdivision to the next higher subdivision thereof. (2.) No such officer shall until he has been at least twelve months in a subdivision of a class in the Clerical Division be promoted to a higher subdivision thereof. (3.) Notwithstanding anything contained in this section on the recommendation of the Commissioner upon a report from the Permanent Head and with the approval of the Governor-General, an officer may be promoted from any class to the next higher class, although he has not served at least one year in each subdivision of the class from which he is promoted. A copy of every such recommendation report and approval shall as soon as practicable after the making of any such appointment be laid before the Parliament. (4.) The Governor-General may declare the number of vacancies in the Fifth Class of the Clerical Division which may be filled by officers who have served for at least two years in the General</p>	<p>13. Except as herein otherwise provides, appointment to positions in the Inside Service under that of deputy head shall be by competitive examination, which shall be of such a nature as will determine the qualifications of candidates for the particular positions to which they are to be appointed, and shall be held by the Commission from time to time in accordance with the regulations made by it and approved by the Governor in Council.  15. Before holding any such examination the Commission shall require each head of department to furnish it with the number of additional permanent officers or clerks likely to be required in his department within the next six months. 2. On this basis, and having regard also to the requirement of the several departments for temporary services, a computation shall be made by the Commission of the number of competitors to be selected at the next ensuing examination. 3. If there remain from a previous examination successful competitors who have not</p>	<p>35. (1) The Commissioner shall, subject to the approval of the Governor in Council, make regulations for the competitive examination of persons desirous of admission into the Public Service, which shall prescribe (a) A medical examination as to the health of the candidates; (b) The character and standard of the examinations or tests as to acquirements and efficiency to which candidates are required to submit themselves; (c) The times and places where the examinations shall be held, and the manner of holding the same; and (d) A maximum and minimum age of candidates. (2) For the purposes of this Act the Governor in Council may, on the recommendation of the Commissioner, appoint as many fit persons as may from time to time be required to be Examiners to conduct examinations in the prescribed manner.  36. (1) Except with the permission of the Governor, no person shall be admitted to the Public Service unless he is a natural-born or naturalized subject of His Majesty.</p>



	<p>Division. Such vacancies shall be filled either by officers who before the commencement of this Act have qualified under the law of the State in which they are employed for transfer to the Clerical Division or by the successful candidates at a competitive examination of the same standard as that for admission to the Clerical Division. Provided that no officer shall be eligible to compete at such examination unless he has been recommended for transfer to the Clerical Division by the Commissioner.</p> <p>26. (1.) Except as hereinafter provided no person shall be admitted to the Public Service unless he is a natural-born or naturalized subject of His Majesty, and unless he has successfully passed the examination prescribed. (2.) With the permission of the Governor-General a person not a natural-born or naturalized subject of His Majesty may subject to the provisions of this Act be admitted to the Public Service.</p> <p>27. Regulations may be made by the Governor-General for the examination from time to time of persons desirous of admission into the Public Service. Such regulations shall prescribe-</p> <p>(a) a preliminary medical examination or test as to the health of candidates;</p>	<p>received appointments, their number shall be deducted in making the computation, and their names, in the order of merit, shall be placed at the top of the list to be prepared in accordance with the section 17 of this Act.</p> <p>17. Immediately after the examination the Commission shall make out a list of the successful competitors thereat for each position, in the order of merit, up to the number computer in accordance with section 15.</p> <p>18. From the said list the Commission, on the application of the deputy head, with the approval of the head, of any department, shall supply the required clerks, whether for permanent or temporary duty.</p> <p>2. The selections shall be, so far as practicable, in the order of the names on the list, but the Commission may select any person who in his examination shows special qualifications for any particular subject.</p>	<p>(2) Candidates for employment in the General Division shall, in addition to passing a medical examination, be required to produce such educational certificate as the Commissioner may consider necessary.</p> <p>38. The Commissioner shall from time to time, as additions to the Public Service are required, give public notice thereof three times in such newspapers circulating in the Dominion as, in the opinion of the Commissioner, may be necessary, stating the number of appointments proposed to be made, the division, grade, and salary, and the time and place of examination.</p>
--	---	---	---

	<p>(b) the character and standard of the examinations to which candidates are required to submit themselves, and such examinations shall be competitive; and</p> <p>(c) the manner of holding such examinations.</p> <p>The Governor-General may from time to time appoint such examiners recommended by the Commissioner as may be necessary for the conduct of the prescribed examinations and may at any time remove any examiners so appointed.</p> <p>28. (1.) Separate entrance examinations shall be held in connexion with the Professional and Clerical and General Divisions respectively and shall be designed to test the efficiency and aptitude of candidates for employment in such several Divisions; but the educational examination for the General Division shall be of an elementary or rudimentary character.</p> <p>(2.) The Commissioner shall so far as practicable arrange the times and places of entrance examinations so that persons shall have reasonable facility in the State and locality in which they reside for competing at such examinations.</p> <p>29. It shall be the duty of the Commissioner from time to time as additions to the Public Service</p>		
--	--	--	--

	<p>may be required, to give public notice thereof three times in such manner as may be prescribed, stating</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) the number of new appointments which it is estimated may have to be made;</li> <li>(b) the Division and class or grade thereof;</li> <li>(c) the times and places of examinations.</li> </ul> <p>43. (1.) No officer shall be promoted from a class in the Professional Division to a higher class or be transferred from one Department to another unless he has passed such examination as is prescribed for such class in the Department in or to which he is promoted or transferred.</p> <p>(2.) Such examination shall be conducted by examiners recommended by the Commissioner who may be appointed or removed by the Governor-General. Such examination shall not be competitive; and there may be different examinations for each different Department, or for different specified offices therein; and the subjects of examination shall have reference to the work to be performed and to subjects a knowledge of which would increase the efficiency of the Department.</p> <p>(3.) An examination as to the whole thereof or anyone or more</p>		
--	---	--	--

	<p>subjects conducted by a university in any State or by any public examining body therein may if prescribed be accepted in lieu of an examination by examiners appointed under this section.</p> <p>(4.) In the case of barristers, solicitors, medical practitioners, engineers, architects, actuaries, land surveyors and draughtsmen employed and seeking promotion or transfer in the line of their profession any examination may be dispensed with on a report from the Commissioner that it is not necessary.</p>		
--	---	--	--

#### 4. Élimination de l'influence politique et des activités partisanes

<b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b>	<b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b>	<b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b>	<b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b>
<p>SEC. 2. SECOND. Fifth, that no person in the public service is for that reason under any obligations to contribute to any political fund, or to render any political service, and that he will not be removed or otherwise prejudiced for refusing to do so. Sixth, that no person in said service has any right to use his official authority or influence to coerce the political action of any person or body.</p> <p>FIFTH SEC. 5. That any said commissioner, examiner, copyist, or messenger, or any person in the public service who shall willfully and corruptly, by himself or in co-operation with one or more other persons, defeat, deceive or obstruct any person in respect of his or her right of examination according to any such rules or regulations, or who shall willfully and corruptly, and falsely mark, grade estimate, or report upon the examination or proper standing of any person examined hereunder, or said in so doing, or who shall willfully and corruptly make any false representations concerning</p>	s/o	<p>41. No person shall, directly or indirectly, solicit or endeavour to influence a member of the Commission with respect to the appointment of any person to the service, or with respect to promotion of, or an increase of salary to, any officer, clerk, or employee of the service. 2. Any person who, directly or indirectly, solicits or endeavours to influence a member of the Commission in favour of his appointment, promotion or increase of salary, shall be deemed to be unworthy of such appointment, promotion or increase and shall not be accorded him; and if he is employed in the Civil Service, he shall be liable to immediate dismissal.</p> <p>43. No officer, clerk or employee in the Civil Service shall be debarred from voting in any Dominion or Provincial election if under the laws governing the said election has the right to vote; but no such officer, clerk or employee shall engage in partisan work in connection with any such election.</p>	<p>6. (1) No person shall, directly or indirectly, solicit or endeavour to influence the Commissioner or an Assistant Commissioner with respect to the appointment of any other person to the Public Service, or with respect to the promotion of, or an increase of salary to, any officer in the Public Service (2) Every person who commits an offence against the provisions of the last preceding subsection is liable on conviction to a fine not exceeding fifty pounds. (3) Any officer who, directly or indirectly, solicits or endeavours to influence the Commissioner or an Assistant Commissioner for the purpose of obtaining promotion or increase of salary shall be deemed to be unworthy of such promotion or increase, and it shall not be accorded him; and he shall be liable to immediate dismissal.</p>

<p>the same or concerning the reason examined, or who shall willfully and corruptly furnish to any person any special or secret information for the purpose of either improving or injuring the prospects or chances of any person so examined, or to be misdemeanor, and upon conviction thereof, shall be punished by a fine of not less than one hundred dollars, nor more than one thousand dollars, or by imprisonment not less than ten days, nor more than one year, or by both such fine and imprisonment.</p> <p>Sec. 10. That no recommendation of any person who shall apply for office or place under the provisions of this act which may be given by any Senator or member of the House of Representatives, except as to the character or residence of the applicant, shall be received or considered by any person concerned in making any examination or appointment under this act.</p>			
--	--	--	--

## 5. Classification des fonctionnaires

<b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b>	<b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b>	<b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b>	<b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b>
<p>SEC. 6. That within sixty days after the passage of this act it shall be the duty of the Secretary of the Treasury, in as near conformity as may be to the classification of certain clerks now existing under the one hundred and sixty-third section of the Revised Statutes to arrange in classes the several clerks and persons employed by the collector, naval officer, surveyor, and appraisers, or either of them, or being in the public service, at their respective offices in each customs district where the whole number of said clerks and persons shall be all together as many as fifty. And thereafter, from time to time, on the direction of the President, said Secretary shall make the like classification or arrangement of clerks and persons so employed, in connection with any said office or offices, in any other customs district. And, upon like request, and for the purposes of this act, said Secretary shall arrange in one or more of said classes, or of existing classes, any other clerks, agents, or persons employed under his department in any said district not now classified; and every such</p>	<p>15. The Public Service shall consist of four Divisions, that is to say: The Administrative Division, The Professional Division, The Clerical Division, and The General Division.</p>	<p>5. The Inside Service under the deputy heads, excluding messengers, porters, sorters and packers, and such other appointments and employments in the lower grades as are determined by the Governor in Council, shall be divided into three divisions. 2. The First Division shall be divided into Subdivision A, consisting of the rank of deputy heads but not being deputy heads administering departments, assistant deputy ministers, and the principal technical and administrative and executive officers; Subdivision B, consisting of the lesser technical and administrative and executive officers; including the chief now holding office and not eligible for subdivision A. 3. The Second Division shall consist of certain other clerks, having technical, administrative, executive, or other duties which are of the same character as, but of less importance and responsibility than, those of the first division. This division shall be divided into subdivisions A and B. 4. The Third Division shall consist of the other clerks in the Service</p>	<p>16. The Public Service shall, for the purposes of this Act, consist of four principal Divisions, that is to say, The Administrative Division, The Professional Division, The Clerical Division, and The General Division.</p>

<p>arrangement and classification upon being made shall be reported to the President.</p> <p>Second. Within said sixty days it shall be the duty of the Postmaster-General, in general conformity to said one hundred and sixty-third section, to separately arrange in classes the several clerks and persons employed, or in the public service at each post-office, or under any post-master of the United States, where the whole number of said clerks and persons shall together amount to as many as fifty. And thereafter, from time to time, on the direction of the President, it shall be the duty of the Postmaster-General to arrange in like classes the clerks and persons so employed in the postal service in connection with any other post-office; and every such arrangement and classification upon being made shall be reported to the President.</p> <p>Third. That from time to time said Secretary, the Postmaster-General, and each of the heads of departments mentioned in the one hundred and fifty-eighth section of the Revised Statutes, and each head of an office, shall, on the direction of the President, and for facilitating the execution of this act, respectively revise any then existing classification or arrangement of those in their respective departments and</p>		<p>whose duties are copying and routine work, under direct supervision, of less importance than that of the second division. This division shall be divided into subdivisions A and B.</p>	
---	--	--	--



<p>offices, and shall, for the purposes of the examination herein provided for, include in one or more of such classes, so far as practicable, subordinate places, clerks, and officers in the public service pertaining to their respective departments not before classified for examination.</p> <p>SEC. 7. That after the expiration of six months from the passage of this act no officer or clerk shall be appointed, and no person shall be employed to enter or be promoted in either of the said classes now existing, or that may be arranged hereunder pursuant to said rules, until he has passed an examination, or is shown to be specially exempted from such examination in conformity herewith. But nothing herein contained shall be construed to take from those honourably discharged from the military or naval service any preference conferred by the seventeen hundred and fifty-fourth section of the Revised Statutes, nor to take from the President any authority not inconsistent with this act conferred by the seventeen hundred and fifty-third section of said statutes; nor shall any officer not in the executive branch of the government, or any person merely employed as a labourer or workman, be required to be classified hereunder; nor, unless</p>			
--	--	--	--

by direction of the Senate, shall any person who has been nominated for confirmation by the Senate be required to be classified or to pass an examination.			
--	--	--	--

## 6. Dossiers permanents des employés

An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis	An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie	An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada	An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande
s/o	<p>9. (1.) The Commissioner shall recommend to the Governor-General for determination the division class subdivision of class of grade of every officer, and shall keep a record of all officers showing with regard to each officer his age and length of service the office he holds and his division class subdivision class or grade and salary under this Act. Provided that where the Governor-General does not approve of any such recommendation a statement of the reasons for not approving and for requiring a fresh recommendation shall be laid before the Parliament.</p> <p>(2.) Where an officer has been transferred from the Public Service of a State, such record shall also show the position of such officer in such State at the time of such transfer.</p>	<p>40. A record of the conduct and efficiency of all officers clerks and employees below the first division shall be kept in each department.</p>	<p>28. The Commissioner shall keep a record of all persons in the Public Service, and shall record therein the Divisions in which such persons are respectively included; and with regard to the Administrative Division, Professional Division, and the General Division shall record therein a general description of the several duties of the persons included in those divisions, their length of service, salaries, and such other particulars as may be deemed necessary; and with regard to the Clerical Division shall record therein with respect to the persons therein included, in addition to the information as aforesaid, the classification of the work severally performed by such persons; and shall from time to time cause entries to be made in such records of deaths, dismissals, resignations, promotions, and reductions; and shall in the month of April in each and every year publish in the Gazette a list of persons employed in the Public Service on the thirty-first day of March immediately preceding and, except in the case of dismissals and reductions, the particulars with regard to each person recorded as aforesaid</p>

## 7. Période de probation

An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis	An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie	An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada	An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande
<p>SEC. 2. Fourth, that there shall be a period of probation before any absolute appointment or employment aforesaid. Eighth, that notice shall be given in writing by the appointing power to said commission of the persons selected for appointment or employment from among those who have been examined, of the place of residence of such persons, of the rejection of any such persons after probation, of transfers, resignations, and removals and of the date thereof, and a record of the same shall be kept by said commission. And any necessary exceptions from said eight fundamental provisions of the rules shall be set forth in connection with such rules, and the reasons there-for shall be stated in the annual reports of the commission.</p>	<p>30. (1.) Except as hereinafter provided every person admitted to the Public Service shall in the first instance be appointed by the Commissioner on probation only and may be continued in such probationary position for a period of six months but may be dispensed with by the Commissioner at any time during such period.</p>	<p>19. The head of the department, on the report in writing of the deputy head, may, at any time after two months from the date of assignment, and before the expiration of six months, reject any person assigned to his department. 2. The cause of the rejection shall be reported by the deputy head to the Commission, who shall thereupon select another person to take the place of the one rejected, and decide whether the latter shall be struck off the list or allowed a trial in another department.</p> <p>20. After a person so selected has served a probationary term of six month, he shall be deemed to be permanently accepted for the service.</p>	<p>39. Except as hereinafter provided, every person admitted to the Public Service shall, in the first instance, be admitted on probation only, and may be continued in such probationary position for a period of not less than six months. After the period of such probation has expired, the Commissioner may confirm or annual such appointment.</p>

## 8. Incitatifs financiers à la performance

<b>An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis</b>	<b>An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie</b>	<b>An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada</b>	<b>An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande</b>
s/o	s/o	<p>37. There may be given to every officer in the first division an annual increase of one hundred dollars, until the maximum of his subdivision is reached.</p> <p>2. Unless the official record, to be kept in the manner hereinafter set forth, shows him to be undeserving thereof, there may be given to every officer, clerk, or other employee in any subdivision of the second or third divisions an annual increase of \$50, until the maximum of his subdivision is reached.</p> <p>3. In case of exceptional merit and a further increase, not exceeding \$50, may be given in the second and third division.</p> <p>4. The said increase shall only be authorized by the Governor in Council upon recommendation of the head of the department based on the report in writing of the deputy head and, in case of officers, clerks, and other employees of the second and third divisions to whom a further increase is recommended, accompanied by a certificate of merit from the Commission.</p>	<p>25. Except in the case of promotion, no annual increment shall accrue to any salary until the officer in receipt of such salary has received the same for a period of twelve months. The right to receive such increment in any year shall depend upon the good and diligent conduct of the officer to whose salary the increment is attached, and if in the opinion of the permanent head the officer is not entitled thereto, he may issue an order to deprive such officer of such increment, which shall in that case not be paid; provided that the Commissioner shall, on appeal of such officer, confirm or disallow such order.</p>

## 9. Système de pensions

An Act to regulate and improve the civil service of the United States (1883) – États-Unis	An Act for the regulation of the Public Service (1902) – Australie	An Act to amend the Civil Service Act (1908) – Canada	An Act for the Regulation of the Public Service (1912) – Nouvelle-Zélande
s/o	<p>39. In all cases coming under the last four preceding sections the Governor-General may by agreement with the Governor in Council of the State concerned or otherwise make arrangements for determining in respect of any officer so employed on behalf of the Commonwealth and of a State the respective shares of each Government in any pension retiring allowance or allowance to which may become payable either under the laws of the State or of the Commonwealth in respect to such officer.</p> <p>60. (a) Where a Department of the Public Service of a State has become transferred to the Commonwealth, every officer of such Department who is retained in the service of the Commonwealth, or  (b) where any officer in the Public, Railway, or other Service of a is transferred to the Public Service of the Commonwealth, every officer so transferred, shall preserve all his existing and accruing rights and shall be entitled to retire from office at the time and on the pension or retiring allowance which would be permitted by the</p>	s/o	61. Where on the coming into operation of this Act any officer has an absolute or contingent right, claim, or interest to a superannuation allowance or to compensation for loss of office, such right, claim, or interest shall not be affected by the passing of this Act.

	law of the State from which he was transferred if his service with the Commonwealth were a continuation of his service with such State.		
--	---	--	--