

THE PROFESSIONAL ASSOCIATION OF FOREIGN SERVICE OFFICERS
L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DU SERVICE EXTÉRIEUR
OTTAWA CANADA TELEPHONE 234-1391

Dear Member,

Whether in Ottawa or filling an assignment elsewhere, you are doubtless aware of the announced plans of the Government of Canada to meet the economic problems presently battering this country. As a companion to various other measures of economic policy the government has achieved passage of Bill C-124. The key elements of this Bill are:

- a) Reduction of the level of annual wage and salary increases to 6% and 5% consecutively across the board for a period of 2 years. (For PAFSO this means that the increase permissible on April 1, 1983 will be 6% and on April 1, 1984 it will be 5%).
- b) Denial of the right to collective bargaining for the same period of 2 years. The Act stipulates that existing collective agreements will remain in force for two years (for PAFSO this means that the present collective agreement will remain in force until March 31, 1985).

While recognizing that there is undoubtedly a wide spectrum of views among the PAFSO membership as to the best means to correct Canada's economic malaise, PAFSO headquarters has participated in a dialogue among public service unions regarding those measures of the government directed at public service employees. Following these discussions PAFSO has associated itself with an ad hoc group of unions that presented a common front in response to this bill.

In addition to PAFSO, the unions composing the ad hoc group were:

Professional Institute of the Public Service of Canada
The Economists', Sociologists' and Statisticians' Association
Canadian Air Traffic Control Association
Canadian Merchant Service Guild
Council of Graphic Arts Unions of the Public Service of Canada
Federal Government Dockyards Trades and Labour Council (East)
Federal Government Dockyards Trades and Labour Council (West)
International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228
Research Council Employee's Association

A brief clarification is necessary here. At no time has PAFSO had any involvement or association with the extreme rejections of Bill C-124 being made by militant bodies such as the PSAC, the CLC and the CUPW. PAFSO is an independent association with no formal links or subordination to any other employee group. Your association participated freely in the deliberations and representations of the ad hoc group described above, while remaining vigilant that these actions adhered to the generally perceived standards of PAFSO's membership.

The response of the ad hoc group of unions to what was then a draft bill was undeniably moderate and we

Chers membres,

Que vous soyez en poste à Ottawa ou en mission à l'étranger, vous êtes sans aucun doute au courant des mesures que le gouvernement du Canada a adoptées pour régler les problèmes économiques qui se posent actuellement pour le pays. Outre diverses autres mesures de politique économique, le gouvernement a adopté le projet de loi C-124. Les points cruciaux de ce projet de lois sont:

- a) La réduction générale à 6% et 5% respectivement, pour une période de deux ans, du niveau des augmentations annuelles des taux de salaire et de traitement. (Dans le cas de l'APASE, cela signifie que l'augmentation autorisée le 1er avril 1983 sera de 6% et celle du 1er avril 1984, et 5%.)
- b) La suppression du droit à la négociation collective pour la même période de deux ans. La Loi stipule que les conventions collectives en vigueur le resteront pour deux ans (pour l'APASE, cela veut dire que la convention collective en vigueur sera prorogée jusqu'au 31 mars 1985).

Tout en étant bien conscients qu'il existe sans aucun doute, au sein des membres de l'APASE, tout un éventail d'opinions quant au meilleur moyen de guérir le malaise économique du Canada, les permanents de l'APASE ont participé à un dialogue entre des syndicats du secteur public, au sujet des mesures du gouvernement qui sont axées sur les employés du secteur public. A la suite de ces discussions, l'APASE s'est ralliée à un groupe spécial de syndicats qui ont présenté un front commun en guise de réaction au projet de loi.

Outre l'APASE, les syndicats qui composent le groupe spécial sont:

l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
l'Association des économistes, des sociologues et des statisticiens
l'Association canadienne des contrôleurs de la circulation aérienne
la Guilde de la marine marchande du Canada
le Conseil des unions des arts graphiques de la Fonction publique du Canada
le Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du Gouvernement fédéral (est)
le Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du Gouvernement fédéral (ouest)
la fraternité internationale des ouvriers en électricité (section locale 2228)
l'Association des employés du Conseil national de recherches

Quelques éclaircissements s'imposent. L'APASE n'a jamais souscrit et ne s'est jamais associée au rejet extrême du projet de loi C-124 par certains organismes militants comme l'AFPC, le CTC et le SFCP. L'APASE est une association indépendante qui n'a aucun lien officiel avec tout autre groupe d'employés et qui n'est subordonnée à aucun autre groupe d'employés. Votre Association a participé de plein gré aux délibérations et aux démarches du groupe spécial dont il est question ci-dessus, tout en voyant à ce que les mesures prises respectent les normes généralement perçues par les membres de l'APASE.

believe most responsible; it did not reject out of hand the six percent/five percent ceilings that the government has imposed but stressed that this burden should be shared fairly by all wage earners. More importantly, we underlined our strong distaste for those elements of Bill C-124 that gravely wound the principle of free collective bargaining within the Public Service. Genuine concern exists in some quarters that the removal of collective bargaining rights in the Public Service for a specified time under the terms of Bill C-124 would serve as a trial horse to create circumstances wherein the government could make permanent this withdrawal of collective bargaining.

A meeting was obtained with the Hon. Donald Johnston, President of the Treasury Board, and with the Hon. Alan MacEachen, in his capacity as Deputy Prime Minister, to present our concerns. Subsequent to this meeting, representatives of the group, including PAFSO, appeared before the Miscellaneous Estimates Committee of the House of Commons. Again an attitude of flexibility and compromise was presented regarding what can be considered as requisite economic restraint but we repeatedly stressed our opposition to the unnecessary inclusion of those clauses that would prohibit collective bargaining even on non-monetary issues.

At the time of these meetings there were glimmers that the force and justice of this argument had borne results. Mr. Johnston had indicated that he would present adjustments to the wording of the bill before the House, that would restore the collective bargaining mechanism on certain non-monetary questions.

As you are aware, Bill C-124 became law on June 20, 1982. The only concession granted is under Section 16 which reads "The Governor in Council may, by order, terminate the application of this Act in respect of an employee or a group of employees to which this act applies".

The condition upon which the above will be granted is in having accepted by Treasury Board a new collective agreement of two years' duration which will include the 6% and 5% restraint imposed by Parliament, the Treasury Board will then recommend the exemption under Section 16.

Under Section 6-(5) of the Act a group of employees whose salary range as of June 29, 1982 has a maximum that equals or exceeds \$49,500, that group will not for the 24 month period be paid performance pay.

For PAFSO this means that FS 3's will not be granted performance pay for 24 months commencing April 1, 1983.

Section 12 of Bill C-124 ensures there will be no "catching up" on increases that might have been obtained had Bill C-124 not been enacted.

Section 12 reads: "A provision of a compensation plan for employees to whom this Part applies entered into or established at any time is of no force or effect to the extent that it provides for an increase in wage rates that would bring wage rates to a level that would, but for this Part, have reached".

The foregoing presents a brief account of the essential elements of Bill C-124 and of the actions of PAFSO headquarters with respect to it. On this as on many other issues, it was not possible to inform the general membership of each step and development. No members are more conscious than the Executive of impediments to rapid and satisfactory two-way communication on such matters. Because of these difficulties, we encourage

La réaction du groupe spécial de syndicats à qui était à ce moment-là un projet de loi a été indiscutablement modérée et, à notre avis, fort logique; elle ne rejetait pas du revers de la main le plafonnement de six et de cinq pour cent que le gouvernement imposait, mais elle insistait sur le fait que tous les salariés devaient porter équitablement ce fardeau. En outre, chose plus importante, nous avons souligné notre profond désaccord pour les éléments du projet de loi C-124 qui minaient gravement le principe de la libre négociation collective dans la Fonction publique. Dans certains secteurs, on craint vraiment que la suppression du droit à la négociation collective dans la Fonction publique, pour une certaine période en vertu des dispositions du projet de loi C-124, serve de ballon d'essai pour créer des circonstances permettant au gouvernement de rendre permanente la suppression de la négociation collective.

Nous avons obtenu une réunion avec l'hon. Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, et avec l'hon. Alan MacEachen, en sa qualité de vice-premier ministre, afin de leur exposer nos préoccupations. A la suite de cette rencontre, des représentants du groupe, y compris de l'APASE, ont comparu devant le Comité des prévisions budgétaires en général de la Chambre des communes. Là encore, nous avons adopté une attitude de souplesse et de compromis au sujet de ce que l'on peut qualifier de restrictions économiques nécessaires, mais nous avons maintes et maintes fois insisté sur le fait que nous nous opposions à l'inclusion inutile de dispositions qui interdiraient même la négociation collective sur des questions non monétaires.

Au moment de ces réunions, il semblait que la force et la justice de cet argument aient porté fruit. M. Johnston avait indiqué qu'il présenterait des rajustement à la phraséologie du projet de loi dont la Chambre était saisie, de manière que le mécanisme de la négociation collective puisse s'appliquer de nouveau à certaines questions non monétaires.

Comme vous le savez, le projet de loi C-124 est devenu loi le 20 juin 1982. La seule concession consentie se trouve à l'article 16 qui se lit comme suit: "Le gouverneur en conseil peut, par décret, mettre fin à l'application de la présente loi à l'égard de salariés ou de groupes de salariés qu'elle vise."

Pour que cette concession soit consentie, il faut que le Conseil du Trésor ait accepté une nouvelle convention collective d'une durée de deux ans, incluant la restriction de 6% et de 5% imposée par le Parlement; c'est alors seulement que le Conseil du Trésor recommandera l'exemption en vertu des dispositions de l'article 16.

En vertu des dispositions de l'article 6-(5) de la Loi, un groupe de salariés dont l'échelle de salaire atteint, le 29 juin 1982, un maximum égal ou supérieur à \$49 500 n'ont pas droit aux primes de rendement pour la période de 24 mois.

Pour l'APASE, cela signifie que les FS-3 n'auront pas droit à la prime de rendement pour une période de 24 mois à partir du 1er avril 1983.

L'article 12 du projet de loi C-124 garantit qu'il n'y aura pas de "rattrapage" sur les augmentations qui auraient pu être consenties si la Loi n'avait pas été adoptée.

L'article 12 se lit comme suit: "Indépendamment de sa date d'établissement, est nulle la disposition du régime de rémunération de salariés visés par la présente partie qui a pour effet de porter les taux de salaire au niveau qu'ils auraient atteint en l'absence de celle-ci."

Voilà un bref compte rendu des éléments essentiels du projet de loi C-124 et des mesures que les permanents de l'APASE ont prises à son égard. Ici encore, comme dans bien d'autres cas, il s'est révélé impossible de tenir l'ensemble des membres au courant de chaque stade et rebondissement. Personne ne connaît mieux que les membres du Comité exécutif les obstacles à la

contributions, remarks and reactions from any member at any time and on any issue.



OPEN OFFICE LANDSCAPING IN THE PEARSON BUILDING

The decision of senior management to adopt "open office landscaping" in the L.B. Pearson Building, as announced in the August issue of the Department of External Affairs **Reorganization Newsletter**, has aroused a strong adverse reaction throughout the Department. Concern about the proposed change in the Department's working environment is not limited to the present occupants of the Pearson Building but includes those employees to be transferred to the Pearson Building from the C.D. Howe Building where "open office landscaping" has existed for some years.

PAFSO is concerned at the damaging effect that implementation of the open office decision would have on the operations of the Department. We are convinced that an alternative can be found which would accommodate additional personnel from the Howe Building in the Pearson Building while retaining the closed office necessary for concentration and confidentiality. Reflecting these same concerns Foreign Service Officers in the Pearson Building spontaneously circulated a letter which collected 260 signatures before it was submitted to the Under Secretary and the two Deputy Ministers on August 31. It is estimated that those signing represented about 90% of officers present when the letter was circulated. The signatories included several assistant under secretaries and almost all directors. The text of the letter, which called on senior management to reconsider the decision and proposed consultations on the issue, is reproduced below.

A second letter which is receiving substantial support is being circulated in the C.D. Howe Building where dissatisfaction with the existing "open office" system is widespread and disappointment was keen when it was announced that the open office system was to be introduced in the Pearson Building as well.

Neither of these letters was a PAFSO initiative. Both were spontaneous expressions of concern by officers at all levels at the negative consequences the "open office" decision is expected to have for the effectiveness of the Department of External Affairs. PAFSO shares this concern and the President has written to the Under Secretary endorsing the views contained in the letter submitted by officers in the Pearson Building. The text of the PAFSO letter is reproduced below. The PAFSO Executive has also established a special committee under the chairmanship of N. Etheridge to discuss the office accommodation issue with management with a view to the adoption of a workable and less costly alternative which retains closed offices.

Anyone who wishes to assist the work of the committee or who has relevant expertise or information, such as studies of "open office landscaping" done in Canada or abroad, is invited to contact Mr. Etheridge (ECR 3-7964).



communication bilatérale rapide et efficace au sujet de questions de ce genre. Compte tenu de ces difficultés, nous encourageons tous les membres à nous faire part en tout temps de leurs suggestions, observations et réactions sur n'importe quelle question.



L'AMENAGEMENT PAYSAGER A L'IMMEUBLE PEARSON

La décision de la haute direction d'adopter l'"aménagement paysager" à l'immeuble L.B. Pearson, comme il était annoncé dans le numéro du mois d'août du **Bulletin sur la réorganisation** du ministère des Affaires extérieures, a soulevé un mouvement général de vive protestation au Ministère. L'inquiétude au sujet du changement proposé au milieu de travail du Ministère s'est emparée non seulement des occupants actuels de l'immeuble Pearson, mais également des employés qui seront appelés à se joindre à eux lorsqu'ils quitteront l'immeuble C.D. Howe où l'"aménagement paysager" existe depuis quelques années.

L'APASE s'inquiète des effets néfastes que la mise en oeuvre de la décision d'adopter l'aménagement paysager aurait sur les opérations du Ministère. Nous sommes convaincus qu'il est possible de trouver une solution de rechange permettant d'accueillir à l'immeuble Pearson le personnel supplémentaire venant de l'immeuble Howe, sans pour autant renoncer aux bureaux fermés propices à la concentration et nécessaires à la protection du caractère confidentiel des activités. Dans cette même optique, les agents du Service extérieur de l'immeuble Pearson ont fait spontanément circuler une lettre et recueilli ainsi 260 signatures pour ensuite la présenter au sous-secrétaire et aux deux sous-ministres, le 31 août. On estime que le nombre de signataires représente quelque 90% des agents qui étaient présents au moment où la lettre a circulé. Au nombre des signataires se trouvaient plusieurs sous-secrétaires d'Etat adjoints et presque tous les directeurs. Le texte de la lettre, qui demandait à la haute direction de revenir sur sa décision et proposait des consultations sur la question, est reproduit ci-dessous.

Une deuxième lettre, qui reçoit beaucoup d'appui, circule actuellement à l'immeuble C.D. Howe où l'insatisfaction à l'égard de l'"aménagement paysager" qui s'y tourve est généralisée et où les employés ont été vivement désappointés d'apprendre que l'aménagement paysager serait également adopté à l'immeuble Pearson.

L'initiative de ces lettres ne vient pas de l'APASE. Dans les deux cas, il s'agissait d'une manifestation spontanée de l'inquiétude qu'éprouvaient des agents à tous les niveaux au sujet des conséquences néfastes que la décision d'adopter l'"aménagement paysager" aura probablement pour l'efficacité du ministère des Affaires extérieures. L'APASE partage cette inquiétude, et le président de l'Association souscrit aux opinions exprimées dans la lettre que lui ont présentée les agents de l'immeuble Pearson. Le texte de la lettre de l'APASE est reproduit ci-dessous. Le Comité exécutif de l'APASE a, en outre, constitué un comité spécial, sous la présidence de M.N. Etheridge, et l'a chargé de discuter de la question de l'aménagement des locaux avec la direction, en vue de trouver une solution de rechange viable et moins coûteuse, qui permettrait de conserver les bureaux fermés.

Quiconque voudrait aider les membres du Comité dans leur travail ou aurait des connaissances ou des renseignements pertinents, par exemple, des rapports d'études sur l'"aménagement paysager" menées au Canada ou à l'étranger, est prié de communiquer avec M. Etheridge (ECR 3-7964).



August 20, 1982

Mr. G.F. Osbaldeston
Mr. de Montigny Marchand
Mr. Robert Johnstone

We, the undersigned officers of the Department of External Affairs, which to make known our profound concern over the proposed changes in the working environment of the L.B. Pearson Building involving the adoption of an "open office landscaping" system.

The undersigned individuals believe that the open plan system would have a highly adverse impact on the functioning of External Affairs. There exist growing doubts about the operational viability and cost effectiveness of the open plan office system, both within the private sector and among public servants already working in an open office environment. Furthermore, we believe the open office system is poorly suited to the particular demands of a foreign ministry. The formulation of foreign policy and the conduct of foreign relations place demands on the capacity of officers to act and to react with speed, precision and clarity requiring a degree of focused concentration which the existing closed office environment facilitates. The maintenance of effective security would also be rendered vastly more difficult, particularly in terms of protecting sensitive material and information.

The undersigned officers are very much aware of the need to utilize available space to the maximum, most notably in order to absorb large number of individuals from newly integrated sectors of External Affairs within the confines of the Pearson Building. We are convinced that a considerably higher ratio of persons to space can be achieved while retaining the present system of private offices. This might involve *inter alia* the reduction of the size of some offices and the elimination of redundant corridor space. We consider, however, that to destroy the current functional and efficient working environment would be a disastrous mistake.

Particularly during the past decade, members of the foreign service have continually demonstrated their readiness to adjust to far reaching changes and to respond to the challenges imposed by new systems. The current reorganization process represents an opportunity to create a more efficient foreign service. The Department will fail to respond to this opportunity if a working environment is instituted which would negatively affect the performance of most personnel.

The effective operation of the Canadian foreign service has relied upon the tradition of commitment and professionalism which has characterized it since its inception. It is vital that this tradition be safeguarded during a period when the Department is, in any event, undergoing a number of profound changes. The working environment is a crucial element in this context in creating and preserving a spirit of professionalism and dedication. The proposed changes would also have very damaging repercussions for the morale of officers and their commitment to a foreign service career.

For the above reasons, we believe it is of crucial importance that senior management reconsider the proposed changes with a view to finding a different solution to the accommodation problem in the Pearson Building. A representative group of officers would welcome the opportunity for consultations on this issue.

September 3, 1982

Dear Mr. Osbaldeston,

I am writing to you on behalf of the PAFSO Executive to discuss the planned introduction of open office planning

le 20 août 1982

M. G.F. Osbaldeston
M. de Montigny Marchand
M. Robert Johnstone

Nous soussignés, agents du ministère des Affaires extérieures, désirons vous faire part de notre profonde préoccupation au sujet des changements proposés au milieu de travail de l'édifice L.B. Pearson et visant à l'adoption d'un système "d'aires ouvertes".

Les soussignés estiment que le plan d'aires ouvertes aurait un impact très négatif sur le fonctionnement des Affaires extérieures. Tant dans le secteur privé que parmi les nombreux fonctionnaires qui travaillent déjà dans un système d'aires ouvertes, le bien-fondé de ce système fait l'objet de doutes d'un point de vue opérationnel aussi bien qu'économique. En outre nous estimons que le système d'aires ouvertes est mal adapté aux exigences particulières du ministère des Affaires extérieures. La formulation de la politique étrangère et la conduite de relations extérieures exigent des agents la capacité d'agir et de réagir avec rapidité, précision et clarté. L'exercice de cette capacité demande un degré élevé de concentration que facilite le système de bureaux fermés actuellement en vigueur. Le maintien d'une sécurité efficace serait également beaucoup plus compliqué, particulièrement en ce qui concerne la protection de documents et de renseignements classifiés.

Les soussignés sont tout à fait conscients de la nécessité d'utiliser au mieux l'espace disponible, en vue notamment d'accueillir dans les limites de l'édifice Pearson un grand nombre de personnes provenant des secteurs récemment intégrés au ministère des Affaires extérieures. Nous sommes convaincus qu'il est possible de loger un bien plus grand nombre d'employés dans l'espace disponible tout en maintenant le système actuel de bureaux privés. L'on pourrait, par exemple, réduire la taille de certains bureaux et récupérer de l'espace perdu en corridor. Nous estimons toutefois que l'abandon du système actuel de bureaux fermés, qui fonctionne de façon pratique et efficace, serait une erreur regrettable.

Au cours de la dernière décennie en particulier, les membres du service étranger ont souvent démontré qu'ils étaient prêts à s'adapter à des changements importants et à répondre aux défis imposés par de nouveaux systèmes. Le processus actuel de réorganisation représente une occasion d'accroître l'efficacité du service étranger. Le ministère sera incapable de profiter de cette occasion s'il institue un milieu de travail qui entraîne des conséquences néfastes sur le rendement de la plupart des employés.

Le fonctionnement efficace du service étranger du Canada repose depuis sa création sur une tradition de dévouement et de professionnalisme. Il est essentiel que cette tradition soit préservée dans une période qui de toute manière implique pour le ministère une série de profonds changements. Le milieu de travail représente un élément crucial dans ce contexte car il aide à créer et maintenir cet esprit de professionnalisme et de dévouement. Les changements proposés auraient également des répercussions fort préjudiciables pour le moral des agents et leur engagement envers la carrière.

Pour ces raisons, nous estimons qu'il est d'une grande importance que la haute direction revoie cette question en vue de trouver une solution différente au problème de logement existant dans l'édifice Pearson. Un groupe d'agents représentatif aimerait avoir l'occasion de tenir des consultations sur la question.

Le 3 septembre

Cher Monsieur Osbaldeston

Je vous écrit, au nom du Comité exécutif de l'APASE, au sujet du projet d'adoption de l'aménagement paysager

into the Lester B. Pearson Building.

We are aware of the petition circulated among Ottawa-based officers recommending that the introduction of open office planning be reconsidered. We wholeheartedly support that recommendation and hope that the concerns raised in the petition can be given very careful and sympathetic consideration. The petition makes quite clear, both by its substance and by its very existence, that the move to open office planning could have serious and long-term impact on productivity and morale. That this is, to our knowledge, the first time in the Department's history that officers have felt that they must resort to a petition to communicate their view to management is indicative of the importance ascribed to this issue.

We recognize the dilemma that the Department is facing. Unifying the consolidated Department in a single complex is a positive and desirable objective. We too hope that the colocation will help to improve coordination and forge a single organization working towards common goals. We must ask, however, whether there are ways to mitigate the adverse impact of the means without losing sight of the ends. The basic concern has to be that utmost care is taken in planning and communications. Otherwise the potential cost of accepting the unification objective could outweigh the benefit of achieving it.

There are many conflicting theories about the organization and design of the professional working environment. For the most part PAFSO members have had only negative experience with other than traditional cellular office designs. While this may well be due to the quality of the design and the errors of implementation of office planning in other government buildings such as the C.D. Howe and Place de Portage, the widespread concern of PAFSO membership would be difficult to overstate. We are aware that there are alleged exceptions to the generally negative history of open office planning, especially in private companies where management and staff have worked together in designing office layout within the parameters of very generous financial and fairly flexible space restrictions. In some successful cases the application of the open office concept has been total, including senior corporate executives, while the solution, to the particular needs of other institutions has been a combination of cellular and open office designs where functional rather than hierarchical considerations have been primary. PAFSO does not pretend to know the particular solution to the Department's present dilemma; however it does remain convinced that where functional and professional requirements argue in favour of cellular offices an absolute maximum effort should be made to satisfy those requirements, even if the solution demands a drastic re-examination of existing office arrangements and space utilization. PAFSO is not opposed philosophically to shared office space where appropriate — indeed many members of PAFSO so began their foreign service careers — or to the introduction of creative and non-cellular designs where the functional and professional characteristics of positions permit such openness. We remain, firmly of the view, however, that there is much unused or underutilized space in the Lester B. Pearson Building and that a total switch to open office planning is neither organizationally appropriate or necessary.

We have noted from your newsletter that management came most reluctantly to the decision to introduce open office planning and that many other solutions to the space

à l'immeuble Lester B. Pearson.

Nous sommes au courant de la pétition qui a circulé parmi les agents en poste à Ottawa, dans laquelle il est recommandé que l'on revienne sur la décision d'adopter l'aménagement paysager. Nous appuyons sans réserve cette recommandation et nous espérons que les inquiétudes exprimées dans la pétition feront l'objet d'une étude très attentive et bienveillante. La pétition fait ressortir clairement, tant par sa teneur que par son existence même, que l'orientation vers l'aménagement paysager pourrait entraîner de graves répercussions à long terme sur la productivité et le moral. Pour juger de l'importance accordée à cette question, qu'il suffise de dire que c'est, autant que nous sachions, la première fois dans l'histoire du Ministère que des agents jugent qu'ils doivent recourir à une pétition pour faire part de leurs opinions à la direction.

Nous sommes conscients du dilemme dans lequel le Ministère est enfermé. Regrouper le Ministère consolidé dans un seul complexe constitue un objectif positif et souhaitable. Nous espérons, nous aussi, que la cohabitation aidera à améliorer la coordination et qu'il en résultera une seule organisation axée sur la réalisation de buts communs. Nous devons, toutefois, nous demander s'il n'existe pas des moyens d'atténuer les effets néfastes du moyen sans pour autant perdre de vue la fin. La préoccupation fondamentale, c'est de faire preuve de la plus grande prudence dans la planification et les communications. Autrement, ce qu'il en coûterait pour accepter l'objectif du regroupement pourrait être de beaucoup supérieur aux avantages que l'on pourrait en retirer.

Il existe un grand nombre de théories contradictoires au sujet de l'organisation et de l'aménagement du milieu de travail professionnel. La plupart des membres de l'APASE n'ont connu que des expériences négatives avec d'autres aménagements que celui des bureaux cellulaires traditionnels. Il se pourrait fort bien que cela soit attribuable à la qualité de l'aménagement et aux erreurs de mise en oeuvre de l'aménagement paysager dans d'autres immeubles du gouvernement, par exemple, le C.D. Howe et la Place du Portage, mais l'on ne saurait trop insister sur l'inquiétude généralisée des membres de l'APASE. Nous savons qu'il existe des soi-disant exceptions à l'histoire généralement négative de l'aménagement paysager, en particulier dans le cas d'entreprises privées où la direction et les employés ont, main dans la main, aménagé les locaux compte tenu de paramètres financiers très généreux et de restrictions d'espace relativement souples. Dans le cas de certaines réussites, l'application de l'aménagement paysager a été totale, y compris les membres de la haute direction, tandis que la solution aux besoins particuliers d'autres organismes a été un mélange de bureaux fermés et d'aménagement paysager où prévalaient des considérations d'ordre fonctionnel plutôt que hiérarchique. L'APASE ne prétend pas posséder la solution propre au dilemme dans lequel le Ministère est actuellement enfermé; toutefois, elle reste convaincue que, là où les exigences fonctionnelles et professionnelles penchent en faveur de bureaux cellulaires, il faut faire l'impossible pour y satisfaire, même si la solution exige un réexamen approfondi de l'aménagement des locaux et de l'utilisation de l'espace à l'heure actuelle. L'APASE ne s'oppose pas, en principe, au partage de locaux le cas échéant — de fait, c'est ainsi que bien des membres de l'APASE ont entrepris leur carrière — ou à l'adoption d'aménagements innovateurs et non cellulaires, sous réserve que les caractéristiques fonctionnelles et professionnelles des postes s'y prêtent. Cependant, nous restons carrément d'avis que l'immeuble Lester B. Pearson compte beaucoup d'espace inutilisé ou sous-utilisé et que l'adoption intégrale de l'aménagement paysager n'est, du point de vue organisationnel, ni opportun ni nécessaire.

Nous retenons, de votre Bulletin, que la direction en est

and cost dilemma were examined and found lacking. We also understand that the arrangement reached between management and Treasury Board is one which gives management a generous amount of flexibility in determining the final design and furnishing for the building. It is specifically with these two understandings in mind that we believe a healthy dialogue should be initiated between management and the working level officers who will be the primary legatees of this seemingly unavoidable and seminal decision. To this end, the PAFSO Executive has constituted a Subcommittee on the Office Environment, charged with the task of working constructively with management towards the shared objective of achieving a physically unified department, designed with a working environment most likely to contribute positively to productivity and morale. This Subcommittee is prepared to begin the dialogue with management as soon as possible. The PAFSO Executive, in constituting the Subcommittee on the Office Environment, is prepared to engage private professional help to assist it in its dialogue with management, to ensure that our common goals are not lost sight of through the adoption of an overly simplistic approach, or indeed through the maintenance of a divisive and counterproductive controversy based on misconceived if not misconstrued objectives.

The PAFSO Executive looks forward to your reaction to this invitation to meet with its newly constituted Subcommittee. It is our future working environment which is at issue, and we believe we should share, in as constructive a spirit as possible, in its determination.

David Horley
President

■ ■ ■ ■

ON THE SUBJECT OF PASSPORTS!

September 28, 1982

Dear Mr. Osbaldeston,

It has come to our attention that the possibility is being considered of modifying the current passport system in such a way that Foreign Service Officers would no longer be entitled to diplomatic passports while travelling on temporary duty from headquarters on official business, except in narrowly defined circumstances. We wish to convey to you our serious concern regarding this proposal.

The purpose and function of the diplomatic passport, as you are well aware, is to indicate to foreign states that its bearer is performing diplomatic functions and is therefore entitled to privileges and immunities allocated to diplomatic agents under customary international law and the 1961 Convention on Diplomatic Relations whenever applicable. Diplomatic passports are issued as a matter of course to officials of foreign ministries on diplomatic missions throughout the world, irrespective of whether the point of departure of a particular trip is a post abroad or the headquarters of the foreign ministry in question. To our knowledge, the only exception to this universal practice is the United Kingdom.

As a result of this general practice, the diplomatic passport, while not itself conferring diplomatic privileges

venue, presque à contrecœur, à la décision d'adopter l'aménagement paysager et qu'elle avait étudié bien d'autres solutions au dilemme de l'espace et des ts, mais qu'elle les avait jugées insatisfaisantes. En outre, si nous comprenons bien, l'entente intervenue entre la direction et le Conseil du Trésor laisse à la direction beaucoup de souplesse pour ce qui est de déterminer, en dernière analyse, l'aménagement et l'ameublement de l'immeuble. C'est précisément compte tenu de ces deux prémisses que nous croyons qu'il faudrait amorcer un sain dialogue entre la direction et les agents au niveau de travail, car ce seront eux les premiers légataires de cette décision apparemment inévitable et fructueuse. A cette fin, le Comité exécutif de l'APASE a constitué un sous-comité du milieu de travail, chargé de travailler avec la direction, de manière constructive, à la réalisation de l'objectif commun de regrouper physiquement le Ministère, dans un milieu de travail le plus susceptible de contribuer favorablement à la productivité et au moral. Les membres de ce sous-comité sont disposés à amorcer le dialogue avec la direction le plus tôt possible. Le Comité exécutif de l'APASE, en constituant le sous-comité du milieu de travail, est disposé à retenir les services de professionnels du secteur privé pour l'aider dans son dialogue avec la direction, de sorte que l'on ne perde pas de vue nos objectifs communs par l'adoption d'une approche simpliste, ou même par le maintien d'une controverse favorisant la discorde et l'inefficacité, fondée sur des objectifs mal perçus sinon mal interprétés.

Le Comité exécutif de l'APASE a hâte de connaître votre réaction à cette invitation de rencontrer les membres de son nouveau sous-comité. C'est notre milieu de travail de l'avenir qui est en jeu et nous croyons que nous devons participer conjointement, et de manière aussi constructive que possible, à la prise de décision à cet égard.

Je vous prie d'agréer, cher Monsieur Osbaldeston, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,
David Horley

■ ■ ■ ■

AU SUJET DES PASSEPORTS!

le 28 septembre 1982

Cher Monsieur Osbaldeston,

Nous avons appris que l'on envisage la possibilité de modifier le système actuel de délivrance de passeports de sorte que les agents du Service extérieur n'auraient plus droit à des passeports diplomatiques lorsqu'ils doivent s'absenter temporairement de l'administration centrale en voyage officiel, sauf dans des circonstances bien définies. Nous tenons à vous faire part de notre grave inquiétude au sujet de cette proposition.

Le passeport diplomatique a pour objet et fonction, vous le savez fort bien, d'indiquer aux États étrangers que son porteur exerce des fonctions diplomatiques et a par conséquent droit aux privilèges et immunités dont jouissent les agents diplomatiques en vertu du droit coutumier international et de la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques, le cas échéant. Des passeports diplomatiques sont délivrés tout naturellement aux fonctionnaires étrangers en missions diplomatiques partout dans le monde, peu importe que le point de départ pour un voyage particulier soit un poste à l'étranger ou l'administration centrale du ministère étranger en question. La seule exception à cette pratique universelle, autant que nous sachions, est le Royaume-Uni.

Compte tenu de cette pratique générale, le passeport diplomatique, bien qu'il ne confère pas en soi de privilèges et immunités diplomatiques, est considéré par les États étrangers comme constituant une preuve, **à première vue,**

and immunities, is considered by foreign states as constituting **prima facie** evidence of the diplomatic status of its bearer. It has been clearly demonstrated that this passport can and does facilitate travel, particularly in the context of customs and immigration formalities. While the relative importance of the diplomatic passport varies from region to region, and from country to country, it is not disputed that its possession is generally helpful in avoiding unnecessary delays as well as harassment. The value of the diplomatic passport comes from the fact that it is universally used and instantly recognizable. In addition, it has been observed that, in some countries, minor officials are trained to react to the type of passport rather than the type of visa.

A high number of Canadian Foreign Service officers travel every year on special missions. With very few exceptions, those missions are of a diplomatic nature. Moreover officers of the department are assigned on a temporary basis to posts overseas to perform the functions of Canadian staff at the mission as a result of peak or seasonal requirements or as a result of long term absences of staff from the post. A case in point is officers in the Social Affairs stream who are assigned regularly from Ottawa to posts abroad, often for extended periods. In the past this has included refugee situations in such diverse places as Chile, Uganda and South East Asia. Up to now, these officers have been entitled to diplomatic passports by virtue of the 1956 **Regulations Respecting the Issuance of Diplomatic and Special Passports** which provide that, under the authority of the Secretary of State for External Affairs, a diplomatic passport may be issued, *inter alia*, to:

- (i) "Ambassadors, Ministers, High Commissioners, and Officers of diplomatic rank, Attachés, Trade Commissioners, and Consular Officers serving the Government of Canada abroad."

These regulations take account of the diplomatic nature of the missions in which such officers are engaged, and are in full accordance with international law and general international practice. A practical effect of their application has been to considerably reduce the number of requests for visas that otherwise would have been required, because of the protections that the diplomatic passport itself provides in practice to its bearer. This protection includes immunity from search, without which it would be impossible for officers of this Department to carry classified documents (necessary in virtually all trips abroad). It is to be noted that, in the absence of diplomatic visas, the diplomatic passport is the **only** internationally recognized indication of the diplomatic status of the bearer. As well, even when a visa has been issued, the absence of correspondence between the passport and the visa (for example, a diplomatic visa is a non-diplomatic passport) tends to create confusion because it is inconsistent with international practice, and therefore increases the risk that the immunity of the bearer may not be respected.

It is our understanding that the possibility is currently being considered of restricting the issuance of diplomatic passports for special missions to cases involving "a conference of a diplomatic character". In our view, such a criterion is unduly restrictive considering the high number of diplomatic missions taking place in other contexts than diplomatic conferences. Against the background described above, its implementation would entail negative consequences both for the operations of

du statut diplomatique de son porteur. Il est clairement établi que ce passeport facilite effectivement les voyages, en particulier lorsque vient le temps des formalités de douanes et d'immigration. L'importance relative du passeport diplomatique varie d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre, mais il n'en reste pas moins que sa possession permet généralement d'éviter des retards inutiles, de même que le harcèlement. La valeur du passeport diplomatique vient de ce qu'il est utilisé universellement et qu'il est instantanément reconnaissable. En outre, on a constaté que, dans certains pays, on habitue les fonctionnaires subalternes à réagir au type de passeport plutôt qu'au type de visa.

Un grand nombre d'agents du Service extérieur du Canada voyagent chaque année en missions spéciales. A quelques très rares exceptions près, ces missions sont de nature diplomatique. De plus, des agents du Ministère sont affectés temporairement à des postes outre-mer afin de remplir des fonctions de personnel canadien à la mission, en périodes de pointe ou pour satisfaire à des besoins saisonniers, ou en cas d'absences prolongées du personnel en poste. Je pense, par exemple, aux agents du secteur Affaires sociales qui sont régulièrement affectés d'Ottawa à des missions à l'étranger, souvent pour de longues périodes. Dans le passé, cela s'appliquait entre autres choses aux cas d'aide aux réfugiés dans divers pays comme le Chili, l'Ouganda et le Sud-Est asiatique. Jusqu'ici, ces agents avaient droit à des passeports diplomatiques en vertu du **Règlement de 1956 concernant la délivrance de passeports diplomatiques et spéciaux**, qui stipule qu'avec l'autorisation du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, un passeport diplomatique peut être délivré, **entre autres personnes**, aux:

- (i) "ambassadeurs, ministres, haut-commissaires et fonctionnaires de rang diplomatique, attachés, délégués commerciaux et agents consulaires servant le Gouvernement du Canada à l'étranger."

Ce Règlement tient compte de la nature diplomatique des missions confiées à de tels agents et il est parfaitement conforme aux dispositions du droit international et à la pratique internationale générale. L'application de ses dispositions a eu, entre autres conséquences pratiques, pour effet de réduire sensiblement le nombre de demandes de visas qui, autrement, auraient été nécessaires, à cause de la protection que le passeport diplomatique en soi assure dans la pratique à son porteur. Cette protection inclut l'immunité de fouille, sans laquelle il serait impossible pour les agents du Ministère de porter des documents classifiés (c'est nécessaire dans le cas de presque tous les voyages à l'étranger). Il y a lieu de noter que, faute de visas diplomatiques, le passeport diplomatique est la **seule** indication internationalement reconnue du statut diplomatique du porteur. De même, même lorsqu'un visa a été délivré, l'absence de correspondance entre le passeport et la visa (par exemple, un visa diplomatique dans un passeport non diplomatique) a tendance à engendrer de la confusion parce que ce n'est pas conforme à la pratique internationale et il s'ensuit, par conséquent, un risque accru que l'immunité du porteur ne soit pas respectée.

Si vous avons bien compris, on envisage actuellement la possibilité de restreindre la délivrance de passeports diplomatiques pour des missions spéciales aux situations où il y a "une conférence de caractère diplomatique". A notre avis, un tel critère est beaucoup trop restrictif, compte tenu du grand nombre de missions diplomatiques qui se déroulent dans des contextes autre que celui de conférences diplomatiques. Compte tenu de l'état de la question qui est exposé ci-dessus, sa mise en oeuvre entraînerait des conséquences négatives tant pour les opérations du ministère des Affaires extérieures que pour les agents du Services extérieur mêmes. Nous croyons savoir que l'on envisage d'adopter cette mesure afin de supprimer un écart de traitement entre les membres du Ministère et le personnel d'autres ministères qui voyagent

the Department of External Affairs and for foreign service officers individually. We understand that this measure is being envisaged in order to eliminate a difference of treatment between members of this Department and other Departments travelling on temporary duty. We respectfully submit that the number of diplomatic missions in which foreign service officers are engaged is much higher than those involving members of other departments. As is the case for any foreign ministry, such missions are part and parcel to our functions. We do recognize, of course, that employees of other departments may also carry out diplomatic functions on occasion. In our view, if this situation does not in fact create a problem of differentiation, the problem should be solved through a system allowing for the issuance of diplomatic passports in those cases. The administrative implications of such a system do not appear excessive. There is no justification, in any event, gratuitously to deprive Canadian foreign service officers of an instrument that everywhere else is considered as an integral part of diplomatic functions.

We are aware that the proposal referred to above would not affect the situation of foreign service officers travelling to or from posts abroad. We wish to draw to your attention, however, the fact that those situations are normally governed by the Convention on Diplomatic Relations, and facilitated by the proximity of a local Canadian mission. Only customary international law, on the other hand, applies to special missions, which take place in highly variable circumstances. It is therefore essential to identify clearly diplomatic agents on special missions in order to ensure that the immunities to which they are entitled under international law — in particular inviolability of their persons and documents — are recognized and protected.

In the past decade, the foreign service has undergone many changes, which have often had short or long-term disruptive effects. We believe that foreign service officers have demonstrated their readiness to accept and adjust to such changes. We do not believe, however, that the removal of the diplomatic passport precisely in situations where it has proved to be particularly useful is either necessary or desirable. We request you to ensure that such a change, which would be damaging to departmental operations and the morale of the foreign service, will not be implemented.

In sum, we submit that the current passport system that entitled Foreign Service officers to diplomatic passports while travelling on temporary duty from headquarters on official business should be maintained. If there is a problem of differentiation vis à vis employees of other departments who carry out diplomatic functions on occasion, it should be solved by a system allowing for the issuance of diplomatic passports in those cases.

We would be pleased to consult with you further on this issue.

David Horley
President

■ ■ ■ ■

pour des missions temporaires. Nous soutenons, respectueusement, que le nombre de missions diplomatiques confiées à des agents du Service extérieur est de beaucoup supérieur à celui de missions confiées à des fonctionnaires d'autres ministères. Comme c'est le cas pour tout autre ministère des affaires étrangères, de telles missions font partie intégrante de nos fonctions. Il va sans dire que nous sommes conscients du fait que des employés d'autres ministères peuvent, eux aussi, se voir confier des missions diplomatiques à l'occasion. À notre avis, si cette situation crée effectivement un problème d'écart de traitement, ce problème devrait être réglé au moyen d'un système prévoyant la délivrance de passeports diplomatiques dans ces cas-là. Les implications administratives d'un tel système ne nous paraissent pas exagérées. Rien ne saurait justifier, de toute manière, que l'on prive sans raison les agents du Service extérieur du Canada d'un instrument qui, partout ailleurs, est considéré comme faisant partie intégrante des missions diplomatiques.

Nous savons que la proposition dont il est question ci-dessus ne changerait rien dans le cas des agents du Service extérieur qui se rendent à des missions à l'étranger ou qui en reviennent. Nous tenons toutefois à vous signaler que ces cas sont habituellement régis par la Convention sur les relations diplomatiques et qu'ils sont facilités par la proximité d'une mission canadienne sur place. Par ailleurs, seul le droit coutumier international s'applique aux missions spéciales qui ont lieu dans des circonstances extrêmement variables. Il est, par conséquent, essentiel d'identifier clairement les agents diplomatiques en missions spéciales, afin de garantir que les immunités auxquelles ils ont droit en vertu du droit international — en particulier l'inviolabilité de leurs personnes et de leurs documents — soient reconnues et respectées.

Au cours de la dernière décennie, le Service extérieur a subi nombre de changements qui ont souvent entraîné des bouleversements à courte et à moyenne échéance. Nous croyons que les agents du Service extérieur ont prouvé qu'ils étaient disposés à accepter de tels changements et à s'y adapter. Toutefois, nous ne croyons pas que la suppression du passeport diplomatique dans les situations précises où celui-ci s'est révélé particulièrement utile soit nécessaire ou souhaitable. Nous vous demandons de voir à ce qu'un tel changement, qui serait néfaste pour les opérations du Ministère et pour le moral du Service extérieur, ne soit pas mis en oeuvre.

Bref, nous soutenons qu'il faut conserver le système actuel de délivrance des passeports en vertu duquel les agents du Service extérieur ont droit à des passeports diplomatiques lorsqu'ils doivent s'absenter temporairement de l'administration centrale en voyage officiel. S'il existe un écart de traitement dans le cas d'employés d'autres ministères qui se voient à l'occasion confier des missions diplomatiques, ce problème devrait être réglé au moyen d'un système prévoyant la délivrance de passeports diplomatiques dans ces cas-là.

Nous serions heureux que la question fasse l'objet de consultation complémentaire entre vous et nous.

Je vous prie d'agréer, cher Monsieur Osbaldeston, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président
David Horley

■ ■ ■ ■