LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

DATE DUE

JUN 1 0 2003

JUL 1 2 2005

OCT 2 6 2006

12/2016

J
1(
H
P

GAYLORD

PRINTED IN U.S.A.

J
103
H7
1980/83
P74
A1
no. 1-11

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, June 22, 1982
Tuesday, June 29, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le mardi 22 juin 1982
Le mardi 29 juin 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

RESPECTING:

Standing Orders and procedure in the House and its committees

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

CONCERNANT:

Le Règlement et la procédure de la Chambre des communes et de ses comités

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28898—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairman: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-président: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Blaikie	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Collenette	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Cousineau		Lewis	Smith
Cullen	Epp	Mayer	Thacker—(20)
Daudlin	Herbert	McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Monday, May 31, 1982

ORDERED,—That a Special Committee, consisting or, notwithstanding any Standing Order, 20 Members, to be named at a later date, be appointed to consider the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees;

That the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports drafts of proposed permanent or temporary Standing Orders drawn to give effect, if concurred in by the House, to any permanent or temporary change or changes proposed by the Committee; and

That the Committee have all the powers granted to Standing Committees by Standing Order 65.

ATTEST:

Thursday, June 17, 1982

ORDERED,—That the Members of the Special Committee on Standing Orders and Procedure be Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

ATTEST:

ORDRES DE RENVOI

Le lundi 31 mai 1982

IL EST ORDONNÉ,—Que soit constitué un comité spécial qui, par dérogation à tout article du Règlement, sera composé de 20 membres dont la nomination se fera plus tard, et sera chargé d'examiner le Règlement de la Chambre des communes et la procédure suivie tant par la Chambre que par ses comités;

Que ce comité soit autorisé à inclure dans ses rapports provisoires et/ou final le projet des articles permanents ou provisoires qu'il proposera d'ajouter au Règlement afin de donner effet à tout changement permanent ou provisoire prévu dans ces articles, si ceux-ci sont approuvés par la Chambre; et

Que le comité ait tous les pouvoirs que l'article 65 du Règlement confère aux comités permanents.

ATTESTÉ:

Le jeudi 17 juin 1982

IL EST ORDONNÉ,—Que les membres du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure soient MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

C.B. KOESTER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 22, 1982
(1)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:35 o'clock p.m. this day for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Allmand.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

Mr. Simmons, seconded by Mr. Baker (*Nepean—Carleton*) moved,—That Mr. Lefebvre do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Thacker, seconded by Mr. Collenette, Mr. Baker (*Nepean—Carleton*) was elected Vice-Chairman of this Committee.

Mr. Dionne moved,—That the Chairman and six other members, representing the three parties, do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Baker (*Nepean—Carleton*) moved,—That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, providing that at least two of the parties are represented.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Reid (*Kenora—Rainy River*),—Ordered,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

On motion of Mr. Lachance, it was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses who are invited to appear before the Special Committee on Standing Orders and Procedure.

It was agreed,—That the Sub-Committee on Agenda and Procedure meet on Wednesday, June 23, 1982 at 3:30 o'clock p.m.

It was agreed,—That the Committee meet on Tuesday, June 29, 1982 at 3:30 o'clock p.m.

At 4:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 29, 1982
(2)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:42 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 JUIN 1982
(1)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure tient aujourd'hui à 15h35 sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Allmand.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

M. Simmons, appuyé par M. Baker (*Nepean—Carleton*) propose,—Que M. Lefebvre soit nommé président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Suite à une motion de M. Thacker, appuyée par M. Collenette, M. Baker (*Nepean—Carleton*) est élu vice-président du Comité.

M. Dionne propose,—Que le président et six autres membres représentant les trois partis forment le Sous-comité du Programme et de la Procédure.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Baker (*Nepean—Carleton*) propose,—Que le président soit autorisé à tenir des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression à défaut de quorum, pourvu qu'au moins deux des partis soient représentés.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Suite à une motion de M. Reid (*Kenora—Rainy River*),—il est ordonné,—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Suite à une motion de M. Lachance, il est convenu,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient consentis aux témoins qui sont invités à comparaître devant le Comité spécial chargé d'étudier le Règlement et la Procédure.

Il est convenu,—Que le Sous-comité du Programme et de la Procédure se réunisse le mercredi 23 juin 1982 à 15h30.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse le mardi 29 juin 1982, à 15h30.

A 16h32, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 29 JUIN 1982
(2)

Le Comité spécial chargé d'étudier le Règlement et la Procédure se réunit aujourd'hui à 15h42 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cullen, Daudlin, Epp, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Allmand.

The Order of Reference dated Monday, May 31, 1982 being read as follows:

ORDERED,—That a Special Committee, consisting or, notwithstanding any Standing Order, 20 Members, to be named at a later date, be appointed to consider the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees;

That the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports drafts of proposed permanent or temporary Standing Orders drawn to give effect, if concurred in by the House, to any permanent or temporary change or changes proposed by the Committee; and

That the Committee have all the powers granted to Standing Committees by Standing Order 65.

The Chairman presented the FIRST REPORT of the Subcommittee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-committee met on Wednesday, June 23, 1982 and Tuesday, June 29, 1982 to consider the future business of the Committee and agreed to the following recommendations:

(*a*) That meetings of the Committee be held on the following dates:

Tuesday, June 29, 1982:
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Tuesday, July 6, 1982:
9:30 a.m. to 12:00 noon
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Wednesday, July 7, 1982:
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Thursday, July 8, 1982:
9:30 a.m. to 12:00 noon
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Tuesday, July 13, 1982:
9:30 a.m. to 12:00 noon
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Wednesday, July 14, 1982:
3:30 p.m. to 5:30 p.m.
Thursday, July 15, 1982:
9:30 a.m. to 12:00 noon
3:30 p.m. to 5:30 p.m.

(*b*) That each Member of the Committee be invited to make a written presentation on the role of Parliament and the member's role in the Parliamentary system, to be received before the meeting at 9:30 a.m. on Tuesday, July 13, 1982,

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cullen, Daudlin, Epp, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Allmand.

Lecture est faite de l'Ordre de renvoi suivant, du lundi 31 mai 1982:

IL EST ORDONNÉ,—Que soit constitué un comité spécial qui, par dérogation à tout article du Règlement, sera composé de 20 membres dont la nomination se fera plus tard, et sera chargé d'examiner le Règlement de la Chambre des communes et la procédure suivie tant par la Chambre que par ses comités;

Que ce comité soit autorisé à inclure dans ses rapports provisoires et/ou définitifs le projet des articles permanents ou provisoires qu'il proposera d'ajouter au Règlement afin de donner effet à tout changement permanent ou provisoire prévu dans ces articles, si ceux-ci sont approuvés par la Chambre; et

Que le comité ait tous les pouvoirs que l'article 65 du Règlement confère aux comités permanents.

Le président présente le PREMIER RAPPORT du Sous-comité du Programme et de la Procédure suivant:

Le Sous-comité s'est réuni le mercredi 23 juin 1982 et le mardi 29 juin 1982 pour considérer les futurs travaux du Comité et il est convenu des recommandations suivantes:

a) Que le Comité se réunisse aux dates et heures suivantes:

le mardi 29 juin 1982:
15h30 à 17h30
le mardi 6 juillet 1982:
9h30 à 12 heures
15h30 à 17h30
le mercredi 7 juillet 1982:
15h30 à 17h30
le jeudi 8 juillet 1982:
9h30 à 12 heures
15h30 à 17h30
le mardi 13 juillet 1982:
9h30 à 12h00
15h30 à 17h30
le mercredi 14 juillet 1982:
15h30 à 17h30
le jeudi 15 juillet 1982:
9h30 à 12 heures
15h30 à 17h30

b) Que les membres du Comité soient invités à présenter un mémoire sur le rôle du Parlement et celui du député dans le système parlementaire. Ces textes doivent parvenir au greffier du Comité avant la séance de 9h30, du mardi 13 juillet

with a 5 minute verbal summary by each member at that meeting.

(*c*) That the Committee give priority to the Standing Orders and procedure as per our Order of Reference.

(*d*) That in a letter signed by Messrs. Lefebvre, Baker and Deans, all Members of Parliament be asked to inform the Committee of any subject of interest or concern which relate to the Order of Reference together with any suggestions or recommendations for change which are to be forwarded to the Clerk of the Committee before the end of July.

(*e*) That the Committee may consult with the Speaker and former Speakers as well as the Clerk and former Clerks of the House.

(*f*) That the Committee consider, during the month of September, the desirability of making an interim report to the House on any of the subjects under review by the Committee.

(*g*) That the Committee should consider the possibility of appointing Sub-committees to carry out certain of the studies, at some future time.

(*h*) That the offers of assistance already received from the Speaker, the Clerk of the House, the Directors of the Parliamentary Centre and the Research Branch of the Library, and the Table Research Branch, should be acknowledged and taken under advisement.

(i) That the Committee should seek authority from the House as soon as possible, to engage the services of professional, stenographic and clerical staff, and to travel both within and outside Canada. Both authorities would be used only if and when required.

(*j*) That the Committee should consider, as soon as possible, the question of engaging someone from outside Parliament, who would act as a task co-ordinator for all of the Committee's work.

(*k*) That the Committee advertise, during a period of two weeks with two insertions a week in major dailies and where necessary, in weekly newspapers inviting the submission of briefs to be submitted before the end of August 1982.

(*l*) That a list of witnesses, suggested by the Sub-committee be circulated to the Committee and that members are invited to suggest any further witnesses.

Mr. Cullen moved,—That the Sub-committee report be amended by striking out paragraph (i) and substituting the following therefore: "That the Committee seek authority from the House for the Committee and members of the Committee to travel from place to place inside and outside Canada and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee and members of the Committee."

After debate thereon the question being put on the amendment it was agreed to.

Mr. Blaikie moved,—That paragraph (*j*) be amended by:

1982 et être résumés verbalement en cinq minutes au cours de la séance.

c) Que le Comité accorde la première priorité aux questions ayant trait à son Ordre de renvoi avant d'étudier d'autres sujets concernant la réforme du Parlement.

d) Qu'une lettre signée par MM. Lefebvre, Baker et Deans, soit adressée à tous les députés, les invitant à informer le Comité de tout aspect émanant de l'Ordre de renvoi qui les intéressent ou les préoccupent. Les réponses, y compris les suggestions et les recommandations de changement, doivent être adressées au greffier du Comité avant la fin du mois de juillet 1982.

e) Que le Comité consulte éventuellement la Présidence, les anciens présidents et anciens greffiers de la Chambre pendant ses délibérations.

f) Que le Comité examine pendant le mois de septembre prochain la possibilité de présenter un rapport provisoire à la Chambre concernant les sujets à l'étude.

g) Que le Comité considère la possibilité de nommer des sous-comités pour effectuer certains travaux.

h) Que les offres d'aide reçues du Président de la Chambre, du Greffier de la Chambre, des directeurs du Centre parlementaire, du Service de recherches de la bibliothèque et des recherches pour le bureau, soient considérées lorsque les besoins du Comité seront établis.

i) Que le Comité demande le plus tôt possible l'autorisation de la Chambre pour s'assurer les services de professionnels, de sténographes et de commis, et pour voyager à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Ces deux autorisations ne seront utilisées qu'en cas de besoin.

j) Que le Comité considère le plus tôt possible la question de retenir les services d'un contractuel qui agirait à titre de coordinateur pour les travaux du Comité.

k) Que le Comité publie au moins deux fois pendant les deux prochaines semaines dans certains quotidiens importants et, s'il le faut, dans des hebdomadaires, des invitations à présenter des mémoires écrits avant la fin du mois d'août 1982.

l) Qu'une liste de témoins suggérés par le sous-comité soit distribuée à tous les membres du Comité, et que les membres soient invités à suggérer d'autres noms.

M. Cullen propose,—Que le rapport du sous-comité soit modifié en remplaçant le paragraphe *i*) par ce qui suit: «Que le Comité tente d'obtenir l'autorisation de la Chambre de voyager à l'intérieur et à l'extérieur du Canada, avec, au besoin, le personnel d'appui.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

M. Blaikie propose,—Que le paragraphe *j*) soit modifié:

(*a*) striking out the words "consider, as soon as possible the question of engaging" and substitute the word "engage" and that

(*b*) deleting the period after work and adding the following: "and that the Committee seek authority from the House to retain the services of a task co-ordinator."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to, on division.

Mr. McGrath moved,—That paragraph (*l*), of the Sub-committee report, be amended by deleting the period after witnesses and adding the following "and that the immediate past Speaker of the House, the immediate past Clerk of the House and the immediate past Auditor General be invited as witnesses."

After debate, Mr. Baker (*Nepean—Carleton*), moved,—That the amendment be amended by striking out the words "Auditor General" and substituting the following:

"as well as the Canadian Bar Association, John Stewart Douglas Hartle (University of Toronto) and the Business Council on National Issues be invited as witnesses."

After debate thereon the question being put on the Sub-amendment, it was agreed to.

The question being put on the amendment as amended it was agreed to.

On motion of Mr. Blaikie, the first report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, as amended, was agreed to.

At 6:00 o'clock p.m. the Committee adjourned until Tuesday, July 6, 1982 at 9:30 o'clock a.m.

a) en remplaçant les mots «étudie, aussitôt que possible, la question d'embaucher» par le mot «embaucher» et

b) en supprimant le point après le mot «travail» et en ajoutant ce qui suit: «et que le Comité tente d'obtenir l'autorisation de la Chambre pour retenir les services d'un coordonnateur de travaux.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté sur division.

M. McGrath propose,—Que le paragraphe *l*) du rapport du Sous-comité soit modifié par suppression du point après le mot «témoins» et par addition de ce qui suit «et que l'Orateur de la Chambre, le Greffier de la Chambre et le Vérificateur général qui ont immédiatement précédé les titulaires actuels de ces postes soient invités comme témoins.»

Après débat, M. Baker (*Nepean—Carleton*) propose,—Que l'amendement soit modifié par la suppression des mots qui viennent après «vérificateur général» et leur remplacement par ce qui suit:

«ainsi que l'Association du Barreau canadien, M. John Stewart Douglas Hartle (Université de Toronto) et le *Business Council on National Issues*» soient invités comme témoins.

Après débat, le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

L'amendement tel que modifié, mis aux voix, est adopté.

Suite à une motion de M. Blaikie, le premier rapport du Sous-comité du Programme et de la Procédure tel que modifié est adopté.

A 18 heures, le Comité ajourne jusqu'au mardi 6 juillet 1982, à 9h30.

pour le greffier du Comité

Nino A. Travella

for the Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Tuesday, June 22, 1982

• 1535

The Clerk of the Committee: Gentlemen, we have a quorum. Your first item of business is to elect a chairman, and I will receive nominations to that effect.

Mr. Simmons: I would like to nominate Mr. Tom Lefebvre for chairman.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I would like to second Mr. Lefebvre's nomination.

The Clerk: Are there any further nominations?

Mr. Cullen: I move that nominations be closed.

The Clerk: Mr. Cullen has moved that nominations be closed. It has been moved by Mr. Simmons, seconded by Mr. Baker, that Mr. Lefebvre do take the chair as chairman of this committee. There being no further nominations, I declare Mr. Lefebvre the chairman.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Chairman: Thank you very much.

My first words, of course, will be to thank the mover and seconder and the unanimous support. I think we are embarking on what will be a very interesting period in our parliamentary history, and I am sure working together we can bring about some very good recommendations that will help further the interests of the people of Canada through their elected representatives. Thank you very much.

Now, according to the clerk, I take over officially and ask for nominations for the position of vice-chairman. Yes, Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I would like to put in a nomination in the name of Mr. Walter Baker for vice-chairman.

Mr. Collenette: I second that motion.

The Chairman: Moved by Mr. Thacker and seconded by Mr. Collenette that Mr. Baker be the vice-chairman.

Mr. Lachance: I move that nominations be closed.

Motion agreed to.

The Chairman: Therefore, as there are no further nominations, I declare Mr. Baker elected to the position of vice-chairman.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): If I can just make a very short speech, Mr. Chairman.

The Chairman: Of course.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mardi 22 juin 1982

Le greffier du Comité: Messieurs, nous avons le quorum. Il s'agit d'abord d'élire un président et je suis disposé à recevoir les candidatures.

M. Simmons: J'aimerais proposer le nom de M. Tom Lefebvre comme président.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'appuie la mise en candidature de M. Lefebvre.

Le greffier: Y a-t-il d'autres mises en candidatures?

M. Cullen: Je propose que les mises en candidature soient closes.

Le greffier: M. Cullen a proposé que les mises en candidature soient closes. M. Simmons, appuyé par M. Baker, propose que M. Lefebvre asssume la présidence du Comité. Comme il n'y a pas d'autres mises en candidature, je déclare M. Lefebvre président de ce Comité.

Des voix: Bravo, bravo.

Le président: Merci beaucoup.

Je voudrais tout d'abord remercier le motionnaire et le comotionnaire, ainsi que vous tous de votre appui unanime. Je crois que nous abordons une période de notre histoire parlementaire qui sera très intéressante, et je suis certain que si nous travaillons tous ensemble nous pourrons présenter de très bonnes recommandations pour veiller davantage aux intérêts des Canadiens par le biais des élus. Je vous remercie beaucoup.

D'après le greffier, je dois officiellement demander les mises en candidature au poste de vice-président. Oui, monsieur Thacker.

M. Thacker: Monsieur le président, je voudrais proposer le nom de M. Walter Baker comme vice-président.

M. Collenette: J'appuie cette motion.

Le président: M. Thacker, appuyé par M. Collenette, propose que M. Baker soit vice-président du Comité.

M. Lachance: Je propose la clôture des mises en candidature.

La motion est adoptée.

Le président: Comme il n'y a pas d'autres mises en candidature, je déclare M. Baker élu au poste de vice-président.

Des voix: Bravo, bravo.

M. Baker (Nepean—Carleton): Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais faire un court discours.

Le président: Je vous en prie.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I listened very carefully to your expressions on your own nomination, and I think I can shorten the proceedings by saying that I adopt it wholeheartedly.

The Chairman: Thank you, and I am happy to have you aboard.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): The Ottawa Valley . . . .

The Chairman: Yes.

Gentlemen, I would like your discussion now on a motion with regard to the make-up of the Subcommittee on Agenda and Procedure. From our adviser, Mr. Marleau, our clerk, I am advised that the steering committee in a 20-member committee usually consists of the chairman and *x* number of members from the committee. I would suggest that it be the chairman plus six others; in other words, divided as to the percentage on party lines. I understand this would be four from the government side, two from the Official Opposition, and one from the NDP, for a seven-member committee on agenda and procedure. If somebody would care to make the motion that the chairman and six other members representing the three parties compose a Subcommittee on Agenda and Procedure, I would entertain such a motion.

Mr. McGrath: I so move.

The Chairman: Mr. McGrath moved the motion, seconded by Mr. Simmons, is that . . . ? Yes, Mr. McGrath.

Mr. McGrath: I would like to ask a question, Mr. Chairman. Would it be understood, of course, to facilitate the work of the committee, you merely need a representative from each party?

The Chairman: You mean the subcommittee could meet with just one person from each party?

• 1540

Mr. McGrath: Yes. We are master of our own rules here, and I would make that as a suggestion.

The Chairman: You may be restricting it in that case, Mr. McGrath. If the Official Opposition and the government party were represented, then you would be restricting it. With only one member from the NDP on this committee, it would be restricted if, by chance, that person could not come forward on the steering committee.

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je croyais comprendre que ce que M. McGrath suggérait, c'était que les partis soient libres d'envoyer leur complément de membres au Sous-comité du programme et de la procédure, mais sans indiquer de noms de députés en particulier. En d'autres termes, à chaque réunion du Sous-comité du programme et de la procédure, il y aurait le complément de députés de chacun des partis, mais sans qu'il y ait de noms de

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean—Carleton): J'ai écouté très attentivement vos paroles concernant votre élection, et pour résumer, je dirai que j'adopte cette déclaration de tout coeur.

Le président: Je vous remercie, et je suis heureux de vous avoir à mes côtés.

M. Reid (Kenora—Rainy River): La Vallée de l'Outaouais . . .

Le président: Oui.

Messieurs, je voudrais ouvrir le débat sur une motion concernant la composition du sous-comité du programme et de la procédure. D'après notre conseiller, M. Marleau, qui est notre greffier, le comité directeur d'un comité de 20 membres comprend habituellement le président et un certain nombre de membres du Comité. Je propose que ce soit le président et six autres membres; autrement dit, que ce soit divisé selon le pourcentage que représentent les partis. Je dois comprendre qu'il s'agirait de quatre membres du côté gouvernemental, de deux membres de l'opposition officielle et d'un membre du NPD. Le comité du programme et de la procédure comprendra donc sept membres. Si quelqu'un veut bien présenter une motion pour que le président et six autres membres du Comité représentant les trois partis forment le sous-comité du programme et de la procédure, je suis disposé à accepter cette motion.

M. McGrath: Je propose une telle motion.

Le président: M. McGrath propose la motion: il est appuyé par M. Simmons, est-ce que . . . ? Oui, monsieur McGrath.

M. McGrath: Je voudrais poser une question, monsieur le président. Est-il entendu que, pour faciliter le travail du Comité, vous n'avez besoin que d'un représentant de chaque parti?

Le président: Vous voulez dire que le sous-comité pourrait siéger avec une personne seulement de chaque parti?

M. McGrath: Oui. Nous sommes les maîtres de nos règlements, et j'en fais la suggestion.

Le président: Vous restreignez peut-être le sous-comité dans ce cas-ci, monsieur McGrath. Si l'opposition officielle et le parti du gouvernement étaient représentés, vous restreignez ainsi le sous-comité. Étant donné qu'il n'y a qu'un membre du NPD dans ce comité, vous limitez ainsi le sous-comité si par hasard cette personne ne pouvait assister à une réunion du comité directeur.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, on a point of order. I understood that Mr. McGrath suggested that the parties be free to send additional members to the Subcommittee of Agenda and Procedure, without mentioning the particular names of the members. In other words, for each meeting of the Subcommittee on Agenda and Procedure, there will be additional members from each party, without names being mentioned. I think it was Mr. McGrath's suggestion. He might like to bring some clarification.

[*Text*]

rattachés au Sous-comité. Je pensais que c'était la suggestion de M. McGrath. Peut-être pourrait-il clarifier cela?

The Chairman: Yes, Mr. McGrath, could you elaborate on that, please? Did we understand correctly that what you meant was that each party would send its nominee to that meeting, without restricting itself to the persons elected to the steering committee?

Mr. McGrath: Mr. Chairman, perhaps I should say that Mr. Baker is the chairman of our caucus committee. I am not presuming to speak for my colleagues on this. He would. I am merely suggesting to you that this is a committee unlike any other, and in order for us to facilitate our work, we should ensure that there is input from all three parties into all our decision-making, with respect to witnesses and hours of sitting, and so on. I merely make that as a suggestion and perhaps we could bear that in mind. In any event, my distinguished colleague, the vice-chairman, would have to speak for us on that.

The Chairman: I think Mr. Epp also had his hand up.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman. I suggest very similar lines to what my colleague, Mr. Grath, did. I think the seven is acceptable and, while it puts possibly some pressure on the New Democratic Party, in terms that a representative is there, I think from experience in other special committees, if I can call this committee that, it did enhance the business of the committee. If we had a certain quorum that was needed for the steering committee and that each party was represented in that quorum, we were able to get a lot of things done. Often those meetings were held immediately after the adjourning of the larger committee.

Mr. McGrath: Have an informal committee; that is exactly what I meant.

The Chairman: All right.

Mr. Epp: Yes. I think it could facilitate the work of the committee, and that is possibly the reason why Mr. McGrath has made the suggestion.

Mr. McGrath: That is precisely why I put it forward. I am glad Mr. Epp raised it, because it did facilitate the work greatly at the committee on the Constitution, and meant not having to go through the formal process of calling a meeting of the steering committee; especially since we are going to be meeting throughout part of the summer.

The Chairman: Yes. All right. Mr. Deans.

Mr. Deans: Thank you, Mr. Chairman. My only concern is that on this committee we be free to substitute since, quite obviously, with only two members, if one of us were to be away, it could well be the member who is on the committee. So, I want to make it clear that whichever one of us happens to be present is the representative.

The Chairman: Then the motion suggested by the clerk and read out by me at the beginning is moved by Mr. Maurice Dionne and states:

[*Translation*]

Le président: Oui, monsieur McGrath, pourriez-vous préciser s'il vous plaît? Avons-nous bien saisi? Vous désirez que chaque parti envoie un représentant à cette réunion, sans se limiter aux élus au comité directeur?

M. McGrath: Monsieur le président, je devrais peut-être mentionner que M. Baker est le président de notre comité du caucus. Je ne prétends pas parler au nom de mes collègues à ce sujet. C'est M. Baker qui doit le faire. Je ne faisais que vous suggérer qu'il s'agit d'un comité différent des autres, et afin de faciliter notre travail, nous devrions nous assurer que les trois partis participent à toute prise de décision, concernant les témoins et les heures de réunion par exemple. Il s'agit simplement d'une suggestion et nous devrions peut-être en tenir compte. De toute façon, mon distingué collègue, le vice-président, devra l'annoncer en notre nom.

Le président: Je crois que M. Epp avait également levé la main.

M. Epp: Merci, monsieur le président. Je voudrais proposer quelque chose de semblable à ce qu'a proposé mon collègue M. McGrath. Je crois que ce nombre de sept est acceptable, mais cela exerce peut-être certaine pression sur le Nouveau Parti démocratique, quant à son représentant ici; d'après l'expérience que nous avons eue dans nos comités spéciaux, si je puis m'exprimer ainsi pour ce comité, cela ne fait qu'améliorer le travail du comité. S'il nous fallait un quorum pour le comité directeur et que chaque parti était représenté dans ce quorum, cela nous permettrait de faire beaucoup de choses. Très souvent ces réunions avaient lieu immédiatement après l'ajournement du comité plénier.

M. McGrath: Que ce soit un comité officieux, c'est exactement ce que je pensais.

Le président: Très bien.

M. Epp: Oui. Si ça pourrait faciliter le travail du comité, et c'est probablement la raison pour laquelle M. McGrath l'a suggéré.

M. McGrath: C'est exactement ce que j'ai proposé. Je suis content que M. Epp en ait parlé, car cela a certainement beaucoup facilité le travail du Comité de la constitution; il n'est pas nécessaire de convoquer officiellement une réunion du comité directeur, surtout que nous allons siéger pendant une partie de l'été.

Le président: Oui. Très bien. Monsieur Deans.

M. Deans: Merci, monsieur le président. La seule chose qui m'inquiète, c'est qu'à ce comité nous serons libres de nous remplacer puisqu'il n'y a que deux membres; si l'un des deux était absent, il pourrait être remplacé par un membre qui siège au comité. Par conséquent, je voudrais qu'il soit très clair que le député qui sera présent sera le représentant du parti.

Le président: La motion proposée par le greffier et que j'ai lue au début est proposée par M. Maurice Dionne et elle se lit comme suit:

[*Texte*]

That the chairman and six other members, representing the three parties, do compose a subcommittee on agenda and procedure.

So, would that meet the objectives of everyone who has spoken, without limiting the numbers who have to be there? That does not limit us to making our own arrangements. Also, we could entertain a second motion immediately after to say that the subcommittee would meet only while the three parties are represented.

Mr. McGrath: Mr Chairman, it was my intention, in raising it in the first place, for us to proceed with the perfunctory motion of setting up the committee. There seems to be a consensus that we will proceed informally by making sure that all three parties are consulted. In that way, we would not have to call that many formal meetings of these hearings.

The Chairman: Thank you for your suggestion. Is that agreed, then, gentlemen?

Motion agreed to.

The Chairman: Now, we need a motion to hear evidence and to print same, when a quorum is not present.

• 1545

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I move that the chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, providing that at least two of the parties are represented.

Motion agreed to

The Chairman: We need a motion for the printing of issues. The usual number for committees, as you know, is 1,000.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I move that the committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The Chairman: Before voting, I would ask the opinion of our clerk: To whom are these 1,000 copies distributed, usually?

The Clerk: It is 1,000 copies for parliamentary distribution, and the Department of Supply and Services prints an extra 250 for public distribution. I have the details, if you want them.

The Chairman: There is nothing to prevent us from changing that, if we see that there is a great demand.

Mr. Reid.

Mr. McGrath: I doubt if there . . . .

The Chairman: So do I. Maybe the final report will.

Motion agreed to.

[*Traduction*]

Que le président et six autres membres, représentant les trois partis, forment le sous-comité du programme et de la procédure.

Est-ce conforme aux objectifs de chacun de ceux qui ont pris la parole, sans limiter le nombre des personnes qui seront présentes? Cela ne nous limite pas non plus dans les dispositions que nous devons prendre. Nous pourrions également étudier une seconde motion immédiatement après pour dire que le sous-comité ne pourra se réunir que lorsque les trois partis sont représentés.

M. McGrath: Monsieur le président, j'avais l'intention en soulevant cette motion au départ de procéder ensuite à la motion sommaire de la création du comité. Il semble y avoir consensus pour que nous procédions officieusement en nous assurant que les trois partis sont consultés. De toute façon, nous n'aurons pas à convoquer de nombreuses réunions officielles de ces audiences.

Le président: Merci de votre suggestion. Êtes-vous d'accord messieurs?

La motion est adoptée.

Le président: Nous avons donc maintenant une motion pour entendre les témoignages lorsque nous n'avons pas le quorum et en autoriser l'impression.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je propose que l'on autorise le président à tenir des séances publiques, à imprimer les délibérations du comité même s'il n'y a pas le quorum dans la mesure où au moins deux des partis sont représentés.

La motion est adoptée.

Le président: Il nous faut présenter une motion pour savoir combien de fascicules nous allons imprimer. Généralement pour les comités, comme vous le savez, on imprime 1,000 fascicules.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je propose que le comité imprime 1,000 copies de ses «Témoignages et délibérations».

Le président: Avant de voter, je voudrais prendre l'avis du greffier et lui demander à qui ces fascicules sont généralement envoyés?

Le greffier: Ces fascicules sont envoyés aux parlementaires et le ministère des Approvisionnements et Services en imprime 250 copies supplémentaires pour le public. Si vous voulez d'autres précisions, je peux vous les donner.

Le président: Rien ne nous empêche de changer cela si nous nous rendons compte que la demande est forte.

Monsieur Reid.

M. McGrath: Je ne suis pas sûr que . . .

Le président: Moi non plus. Ce sera peut-être le cas pour le rapport final.

La motion est adoptée.

[*Text*]

Mr. Lachance: I move that reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses who are invited to appear before the Special Committee on Standing Orders and Procedures.

Motion agreed to.

The Chairman: Usually, at this time, we adjourn the main meeting and ask the steering committee to remain. I want to make a suggestion to you. Seeing that this is our first meeting and this is a little different from the usual committee, I was wondering if we could start, perhaps, around the table here, beginning with the vice-chairman, giving our ideas and suggestions as to when we should meet. Are we prepared to meet all during the month of July, whether the House is sitting or not? It is to give something to the Subcommittee on Agenda and Procedure to get into and report back to the committee on after we have made a tentative schedule in your name.

With your permission, if that is agreeable, I would just go around the table from my left and finally back over to my right, starting with Mr. Baker, and we will try to get a consensus as to how we should go about attempting to finalize this important subject that we will be discussing.

Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, I think, perhaps, some of our problems were solved for us today, just a few moments ago in the House, when they announced that there would be a budget statement and it looks, at least at this stage, as though it is going to be a budget statement with all the ancilliary things. So we are likely to be here, as a House, for some time into July. It would seem to me, if that is the case, that we should take advantage of that; I would have said so anyway, but we should particularly take advantage of that period of time and work out a full schedule for the month of July and perhaps break towards the end of July for the month of August, bearing in mind that by that time, we may very well be in the position where there will be a great deal of work to be done to prepare for further meetings in the fall. I would not want to be specific as to when that would start, but September would be as good a month to suggest, for the discussion, as any. There will be a great deal of research work, so the time in which the committee itself might not be sitting in August would not just be wasted time from the point of view of the committee's work.

I put that out to you as a thought, that we should do that. If the House should adjourn, say, in the second or third week of July, whatever the case might be, and there were still some period of time left over, we could look, perhaps in the latter week of July, to accelerating the sittings, but we should utilize the month of July as quickly as we could to get the committee under way quite quickly.

• 1550

The Chairman: Thank you.

Mr. Epp.

[*Translation*]

M. Lachance: Je propose que l'on rembourse les dépenses de voyage et de logement aux témoins qui seront invités à comparaître par le comité spécial du Règlement et de la Procédure.

La motion est adoptée.

Le président: D'habitude, arrivés à ce point, nous ajournons la séance et nous demandons aux membres faisant partie du comité directeur de rester. Je voudrais vous faire une proposition. Étant donné que c'est la première fois que nous nous rencontrons et qu'il ne s'agit pas d'un comité normal, je me demande si nous ne pourrions pas commencer maintenant en demandant au vice-président, à discuter du calendrier des activités du comité. Sommes-nous disposés à siéger pendant tout le mois de juillet, que la Chambre siège ou non? Nous pourrions ainsi faire certaines recommandations au sous-comité du programme et de la procédure et faire rapport au comité après avoir établi un calendrier provisoire de nos activités.

Avec votre permission, je voudrais donc demander à chacun d'entre vous de me faire part de son point de vue, en commençant par M. Baker, pour essayer de dégager un consensus quant à la façon dont nous allons essayer d'attaquer cette question importante.

Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, je crois que certains de nos problèmes viennent tout juste de trouver une solution car le gouvernement à l'instant vient d'annoncer à la Chambre qu'il y aurait un nouveau budget qui serait déposé lundi et a tout le moins pour l'instant il semblerait que ce budget soit de portée générale. Il est donc probable que la Chambre siège pendant un certain temps au mois de juillet. Si c'est le cas, nous devrions en profiter, d'ailleurs si le budget n'avait pas été annoncé je l'aurais dit, nous devrions profiter de ce délai supplémentaire pour élaborer un calendrier complet de nos activités pour juillet et ajourner vers la fin de juillet en ayant à l'esprit que d'ici là, nous aurons beaucoup de pain sur la planche pour planifier les séances qui auront lieu en automne. Je ne voudrais pas être plus précis, mais il me semble que nous pourrions reprendre nos discussions en septembre. Il faudra faire beaucoup de recherche, que l'on pourra faire en août lorsque le comité ne siégera pas pour éviter toute perte de temps.

A mon avis c'est comme cela que nous devrions procéder. Si la Chambre doit ajourner disons au cours de la deuxième ou de la troisième semaine de juillet, peu importe, et qu'il nous reste un peu de temps, nous pourrions peut-être pendant la dernière semaine de juillet siéger davantage pour utiliser juillet au maximum pour que le comité entreprenne l'étude de la réforme parlementaire très rapidement.

Le président: Merci.

Monsieur Epp.

[*Texte*]

Mr. Epp: Mr. Chairman, I would concur to this point, that as long as the House is sitting in July, we should use that time to develop parameters of the committee and topics that we should raise. I am not of that mind that believes this committee's work should be done that quickly. In other words, I realize there is a certain pressure of time, we would all like to see certain changes in the House; but I think experience would teach us on this one that while we should continue working, we should not be the prisoners of time in the sense that we must do it by a certain artificial date. I think we might find ourselves bogged down with problems greater than the ones maybe we are trying to solve.

I would like to see us work in July. I frankly admit I do not want to sit in the summer. For those of us who sat on the Constitution Committee, I just do not want to sit in the summer. And I do not think those members of the House sitting around this table are particularly those who try to shirk their duty or reduce their hours of work; but I think frankly a lot of us want to get back to our families and our constituencies and do some work there and maybe mend some fences, one or two, for those of us who have to mend one or two fences.

So I would hope rational thought might find some acceptance in the committee. Additionally, I would like to see the committee, while I know its reference is restricted, and while we cannot address the question fully, touch on the matter of representation within the House by members of Parliament. I do not know if our reference allows us—and I am not being clear, I recognize, and I will try to explain it.

For instance, as all members of Parliament, we are facing the whole question of redistribution. I think if we are just going to look at the question of rule changes, to my way of thinking that is an in-house matter we have to deal with. Largely it is an in-house matter. The larger question of redistribution, as to how every member of Parliament can or should function, I think is vital for us. But while I do not know if our reference goes that far, or how far we want to go down that road, I think this committee, if we look at reform, also has to take a look at the question of what is the role of a member of Parliament in terms also of size of the House of Commons.

Maybe members of Parliament do not want to touch that hot potato, but I think there is some validity to look at it. I would think in the summer our officials will have a lot of work in putting together reference material.

Lastly, my experience has been that we get a lot of "academics" as experts. I am not trying to say that academics who have made a life-long study of Parliament should not be heard. I would hope we would not think we had heard all the experts on Parliament when we have listened to academics. As one coming from that background, I would hope we would not restrict it to that group, but we would bring other people, who have a practical knowledge, for instance in the business world,

[*Traduction*]

M. Epp: Monsieur le président, je conviens moi aussi que si la Chambre siège en juillet, nous devrions en profiter pour établir les paramètres de notre comité et fixer les sujets que nous devrions aborder. Par ailleurs, je ne suis pas d'avis que notre travail doit être effectué aussi rapidement. Autrement dit, je me rends compte que nous sommes assujettis à certaines contraintes temporelles mais que nous voudrions apporter certaines modifications au fonctionnement de la Chambre. Je crois cependant que l'expérience nous montrera probablement que même si nous devrions continuer à travailler, nous ne devrions pas être prisonniers de nos contraintes temporelles en ce sens qu'il faut respecter certaines échéances artificielles. En effet, si nous faisons cela, nous nous rendrons peut-être compte que nous nous enlisons dans des problèmes plus sérieux que ceux que nous essayons de régler.

Même si honnêtement, j'admets ne pas vouloir siéger pendant l'été, j'aimerais que nous travaillions en juillet. Je ne veux pas siéger en été car j'ai déja vécu l'expérience avec le comité de la constitution. Cela ne veut pas dire que les députés siégeant ici cherchent à s'esquiver ou encore à réduire leurs heures de travail. Cela dit, bon nombre d'entre nous voudront retrouver leurs famille et retourner dans leur circonscription pour y travailler, et pour y résoudre certains problèmes le cas échéant.

J'espère donc que notre comité sera raisonnable. De plus, tout en reconnaissant que le mandat de notre comité est limité, j'aimerais qu'il étudie la question de la représentation des députés à la Chambre, même si nous ne pouvons étudier la question à fond. J'ignore cependant si notre mandat nous le permet; je reconnais aussi ne pas être très clair, et vais donc essayer de m'expliquer.

En tant que députés, nous sommes tous confrontés à la question de la redistribution. A mon avis, si nous nous contentons d'aborder les modifications à apporter au Règlement, cela reste un domaine principalement interne. Toutefois, la question plus vaste de la redistribution et de ses répercussions sur le travail effectué par chaque député, ou qu'il devrait faire, est d'une importance fondamentale pour nous. En conséquence, même si j'ignore jusqu'où notre mandat nous permet d'aller, ou encore jusqu'où nous voulons aller nous-mêmes, j'estime que notre comité doit aussi étudier les fonctions d'un député par rapport à l'importance numérique de la Chambre des communes.

Il se peut que les députés ne veuillent pas aborder cette question épineuse, mais pour ma part je crois qu'elle mérite notre attention. Or, je crois que nos fonctionnaires réuniront une documentation considérable pendant l'été.

En dernier lieu, d'après ce que j'ai pu observer, nous avons eu recours à beaucoup d'universitaires. Sans croire qu'il ne faut pas consulter ces derniers, qui ont consacré leur vie entière à l'étude du système parlementaire, j'espère néanmoins que nous ne nous contenterons pas de ces derniers en croyant qu'il n'y a qu'eux. En effet, même si moi-même je suis de ce milieu, j'espère que nous ne nous limiterons pas aux universitaires mais que nous ferons appel à d'autres personnes, qui ont

[*Text*]

of how committees function—we would look at those people as well, rather than simply because they do not have an academic background.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Epp.

Mr. Mayer.

Mr. Mayer: Thank you, Mr. Chairman.

I guess one thought I have is that it may be tough to decide now how much time we are going to need until we get a couple of weeks into some meetings that hopefully we are going to have in July and be here and find easy to have, because it may well be we are going to decide that because a lot of work has been done already, we may not need to do as much as we think we do. On the other hand, we may decide we may want to hear a lot of witnesses and we may want to travel.

My feeling is that it may be very tough for us right now to decide how much time we are going to need until we spend a couple of weeks with the committee and hear everybody's views on what we think precisely our job should be. That would be my thought—and I echo some of the things that have already been said by the two speakers in front of me, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Mayer.

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I believe we should start sitting immediately. If the House is in session, then we should utilize normal block time. I do not think we should sit in the month of August. I think we should wipe the whole month out and allow people to plan. In September, assuming the House is not back in session, I think we should not work any more than two days per week, but those two days should be full days, so members who do not live in Ottawa do not have to spend more than one night here, because they have obligations in their constituencies.

I disagree with Mr. Epp, in that I believe this committee has no mandate to look at structural reform of Parliament in terms of redistribution. The boundaries commission will be reporting, according to law, and that reference will be going to another committee, the Privileges and Elections committee. I think we are going to have our work cut out for us in just looking at the Standing Orders.

• 1555

Finally, I would hope that in the short run, certainly for the first month or so, we could restrict the discussion and representations to members of the House of Commons. This is in no way a slight to those people who have an interest in Parliament, such as the Bar Association or academics, but I think we have to get some consensus among ourselves as to the direction we want to go in before we start to get outside input. After all,

[*Translation*]

une connaissance pratique du parlementarisme; je songe par exemple à des hommes d'affaires. J'espère que nous les consulterons et que nous ne les négligerons pas sous prétexte qu'ils n'ont pas d'antécédents universitaires.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Epp.

Monsieur Mayer.

M. Mayer: Merci, monsieur le président.

Je crois qu'il nous sera peut-être difficile de décider du temps dont nous aurons besoin avant d'avoir siégé pendant quelques semaines en juillet, du moins je l'espère. J'entends par là que nous nous rendrons peut-être compte que beaucoup de travail a déjà été abattu, et qu'il ne sera peut-être pas nécessaire de faire autant que nous l'avions cru. Par ailleurs, il se peut que nous décidions d'entendre un bon nombre de témoins, et de voyager.

D'après moi, il sera peut-être extrêmement difficile de décider immédiatement de la période dont nous aurons besoin, avant même d'avoir travaillé quelques semaines en comité et d'avoir entendu l'avis de chacun sur ce que nous devrions faire. Voilà donc mon avis sur la question, et je reprends aussi à mon compte certains des propos exprimés par les deux intervenants qui me font face, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Mayer.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Monsieur le président, je suis d'avis que nous devrions commencer à siéger immédiatement. Si la Chambre siège, nous devrions nous servir du système des blocs horaires. Par ailleurs, je ne crois pas que nous devrions travailler pendant le mois d'août. Je crois que nous devrions éliminer tout à fait cette période et permettre aux gens de planifier le travail à venir. En septembre, si la Chambre n'a pas repris ses travaux, je ne crois pas que nous devrions travailler plus de deux jours par semaine, mais pendant ces deux jours, nous devrions le faire toute la journée afin que les députés ne vivant pas à Ottawa ne soient pas obligés de passer plus d'une nuit ici étant donné leurs obligations à l'égard de leur circonscription respective.

Je suis toutefois en désaccord avec M. Epp, en ce sens que d'après moi, notre comité n'a pas reçu le mandat d'examiner les réformes structurelles à apporter au système parlementaire, particulièrement en ce qui a trait à la carte électorale. La commission des limites fera un rapport, conformément à la loi, et ce mandat sera confié à un autre comité, celui des privilèges et élections. Je pense que nous aurons amplement de travail, simplement avec le Règlement.

Enfin, j'espère qu'à court terme, en tout cas pendant le premier mois, seuls les députés à la Chambre des communes participeront à la discussion. Il ne s'agit absolument pas d'éliminer tous les gens qui s'intéressent au Parlement, l'Association du Barreau, les universitaires, par exemple, mais je pense que nous devons commencer par essayer de nous mettre d'accord sur l'orientation de notre étude avant de solliciter

[*Texte*]

and I may be criticized for saying this, we have to work here and there is no one better than us to know the problems. No one outside of this place can know the problems we have as members of Parliament in terms of the rules. I would say that even remains true for former members of the House of Commons who, hopefully, at some point would like to make their views known. But those people, with respect, are not here today and the climate has changed remarkably today from what it was five or ten years ago.

The Chairman: Thank you, Mr. Collenette. Mr. Thacker, please.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I come at this as a new member, certainly in relative terms, as far as parliamentary procedure goes. For me, I think it would be quite important for us to spend the first while being pretty thoroughly briefed as to both the existing Standing Orders and as to some of the historical development of why we are where we are at this moment. I also believe that it should be put in the context of other Parliaments, Parliaments that have a responsible form of government and other forms of government, so that we have some type of context to fit it into.

Not to just disagree with Mr. Collenette, but for me it would be helpful to have outside influences with ideas and suggestions during this month of July. The objective being during July to work hard to get all of the input and the data. Then we can be reflecting on it in our own time during the month of August, and in September we can then come back prepared to really go at it with some considerable knowledge. I would hope that during July we would meet perhaps only Tuesday, Wednesday and Thursday. I know in my own case I have many, many small towns, all of which have parades, stampedes and so on.

I would also hope that when we get to the report stage, when we have a rough draft, there will be a period where there is a bit of a break. Having sat on that fiscal federalism task force, where we were pressured right from day one to the final day, I know that if we had just had a break of even a week, I believe our recommendations could have been refined just a touch more and we would have had a better report.

The Chairman: Yes, that is a good suggestion. I do not think we will be under that time restraint as the task forces were. Mr. McGrath, please.

Mr. McGrath: I shall try and be brief, Mr. Chairman. I do not mind sitting all summer, as long as we sit in St. John's, Newfoundland. However, having said that, I think that question is hypothetical at the moment. Mr. Baker put it in perspective: the House will be sitting here for a while anyway so we will not have to face up to it. I think we should get on with it.

[*Traduction*]

l'opinion des gens de l'extérieur. Après tout, au risque de me faire critiquer, je dois dire que c'est nous qui devons travailler ici, et que personne ne connaît les problèmes mieux que nous. Personne d'autre ne peut connaître les problèmes que nous pose le Règlement, à nous, députés au Parlement. J'ajoute que cela vaut même pour les anciens membres de la Chambre des communes qui, espérons-le, accepteront de venir nous faire part de leurs points de vue. Il n'en reste pas moins qu'ils ne sont plus là aujourd'hui et que les circonstances ont énormément changé depuis 5 ou 10 ans.

Le président: Merci, monsieur Collenette. Monsieur Thacker, je vous prie.

M. Thacker: Monsieur le président, on peut dire que pour moi la procédure parlementaire est quelque chose de relativement nouveau. Pour cette raison, j'aimerais beaucoup que nous commencions par un exercice d'information approfondie sur le Règlement actuel, sur l'histoire de la Chambre et sur les circonstances actuelles. Je pense que nous devons replacer les choses dans le contexte d'autres Parlements, des Parlements qui ont une forme de gouvernement responsable, et d'autres formes de gouvernement, tout cela nous permettrait de voir les choses dans une certaine perspective.

Ce n'est pas pour le plaisir de contester ce qu'a dit M. Collenette, mais personnellement j'aimerais beaucoup que nous entendions des idées et des suggestions de l'extérieur pendant le mois de juillet. Cela nous permettrait de travailler très fort pendant le mois de juillet et de rassembler toutes les données et toutes les suggestions possibles. Nous disposerions ensuite du mois d'août pour réfléchir à tout ce que nous aurions appris, et en septembre, nous serions prêts à nous attaquer au problème même avec des connaissances non négligeables. Cela dit, j'aimerais bien qu'en juillet nous nous réunissions uniquement les mardis, mercredis et jeudis. En effet, il y a dans ma circonscription beaucoup de petites villes qui ont toutes prévu des parades, des *stampedes*, etc.

J'espère également qu'au moment du rapport, lorsque nous pourrons préparer un projet, nous aurons un peu de temps pour souffler. Comme j'ai fait partie du groupe de travail sur le fédéralisme fiscal, nous avons travaillé sous pression du premier au dernier jour, je sais d'expérience qu'un petit intermède, ne serait-ce que d'une semaine, nous permettrait de pondérer notre rapport et de l'améliorer.

Le président: Oui, c'est une excellente suggestion. Je ne crois pas que nous soyons aussi pressés par le temps que les groupes de travail. Monsieur McGrath, je vous prie.

M. McGrath: Monsieur le président, je vais essayer d'être bref. Personnellement, je veux bien siéger tout l'été, à condition que nous siégions à Saint-Jean de Terre-Neuve. Cela dit, pour l'instant la question est purement hypothétique. M. Baker l'a justement observé: comme la Chambre va probablement siéger pendant un certain temps, c'est une décision qui est retardée d'autant. Je pense que nous devons en profiter pour travailler.

[*Text*]

I was interested in Mr. Collenette's suggestion that we should not be hearing from outside so-called experts. I agree with that.

Mr. Collenette: Right on.

Mr. McGrath: In short, I agree with that with the exception that I think we should hear from former Speakers. I think they have an important message to bring to us. I think they do.

I also think that perhaps as a first order, and in keeping with what I consider to be the urgency of our work, the importance of our work, I think we should ask the Library of Parliament Research Branch if they could prepare a précis for us, for example, on the principal recommendations of the last study which was undertaken by the Standing Committee on Procedure and Organization, and which never did get to the House. But having said all that, Mr. Chairman, I am at your disposal.

The Chairman: Thank you, Mr. McGrath. The clerk has just informed me that being the way they are, the clerks have already started this work on our behalf. They are getting a document ready. It could be circulated some time next week.

I am sorry I did not have time to mention it, but I have a letter from Mr. Finsten, the Director of the Research Branch, offering the services of all his staff to assist this committee. We can get into that after. Mr.Dionne, please.

• 1600

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Thank you, Mr. Chairman.

I think, too, that we should try to make progress from the very beginning. It is vital that we make progress. If we do not bring about parliamentary reform this time, I think we might as well give up. I think there are some aspects of the House that we can take a look at during July and hopefully bring in a interim report fairly soon; things like the length of speeches, the parliamentary schedule, the structure and authority of committees, the taking of votes. After last night, surely to God we do not have to argue that there is need for reform in the taking of votes. I do not mind sitting in July and that is an aberration for me. In order to help bring about parliamentary reform, I am prepared to do almost anything that is legal.

I would like to suggest as well, Mr. Chairman, that with your steering committee, you give some thought to the possibility of getting in touch with Mr. Alistair Fraser, the former Clerk of the House of Commons, with a view to retaining his services perhaps in an expert capacity to advise us on the formation of change and the structure of the new rules that we might propose. I think he would be considered by anybody to be an expert in parliamentary procedure. So with those thoughts, I will keep quiet and let somebody else have the floor.

[*Translation*]

M. Collenette propose que nous ne convoquions personne de l'extérieur au début et je suis d'accord avec lui.

M. Collenette: Absolument.

M. McGrath: Bref, je suis d'accord à cette exception que nous devrions convoquer les anciens orateurs. Leurs opinions devraient nous être précieuses. Ils ont beaucoup à nous apprendre.

Je pense également que pour commencer nos travaux, et compte tenu de l'urgence et de l'importance de ces travaux, nous devrions demander à la bibliothèque du Parlement de nous préparer un précis sur les principales recommandations de la dernière étude produite par le Comité permanent de la procédure et de l'organisation et qui n'est jamais parvenu à la Chambre. Cela dit, monsieur le président, je me plierai à vos décisions.

Le président: Merci, monsieur McGrath. Le greffier vient de m'avertir que les greffiers étant ce qu'ils sont, ils ont déjà pris ces dispositions en notre nom. Un document est déjà en cours de préparation. Il devrait être prêt à distribuer dans le courant de la semaine prochaine.

Je suis désolé de n'avoir pas eu le temps de le dire, mais j'ai reçu une lettre de M. Finsten, le directeur de la recherche; il m'offre les services de son personnel. Nous pourrons y revenir plus tard. Monsieur Dionne, je vous prie.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Merci, monsieur le président.

Moi aussi, je pense que nous devons prendre un bon rythme dès le départ. Nous devons absolument progresser parce que si nous ne réussissons pas à réformer le Parlement cette fois-ci, autant abandonner définitivement. Nous pourrions fort bien étudier certains rouages de la Chambre pendant le mois de juillet et produire assez vite un rapport intérimaire. Il y a des choses comme la longueur des discours, le calendrier parlementaire, la structure et le pouvoir des comités, la procédure de vote, que rien ne nous empêche d'étudier. Après ce que nous avons vu hier soir, je vois mal comment on pourrait contester que la procédure de vote doit être réformée. C'est une telle aberration, j'accepterais volontiers de siéger en juillet. D'ailleurs, pour réformer la procédure parlementaire, je serais prêt à faire pratiquemment n'importe quoi de légal.

Monsieur le président, je pense aussi qu'avec votre comité directeur vous pourriez envisager de contacter M. Alistair Fraser, l'ancien Greffier de la Chambre des communes. Nous aurions peut-être intérêt à nous assurer de ses services car il devrait pouvoir nous donner des conseils utiles sur les changements à apporter, la structure de nouveaux règlements que nous étudierons. Personne ne contesterait qu'il est un expert en matière de procédure parlementaire. Cela étant dit, je vais me taire et céder la parole à quelqu'un d'autre.

[*Texte*]

The Chairman: Thank you, Mr. Dionne. Mr. Lewis, please.

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman. I think we are all interested in making progress on this committee. I would point out though that all parliamentarians need some balance and I think we would achieve that balance by spending some time in the riding. I think people in our party have no fear of going back to the riding for the summer—a lot of us would prefer to spend as much time there as possible. But having said that, I am ready to work, whether we are doing it while Parliament is in session or not. I agree with my friend, Mr. Mayer, that it is premature to be setting agendas and doing all that until we sort of get into it and get a feel for it and see where we are headed. Thank you.

The Chairman: Mr. Deans, please.

Mr. Deans: Thank you, Mr. Chairman.

As far as the sittings are concerned, I think it would make sense that we should begin as quickly as possible and sit while the House is sitting. I think when the House adjourns the committee should adjourn and we should take a break at that point. I think most of us have been here for a long stretch and there is no point in pretending that once the House stops sitting that people will not want to go back to their constituencies, or for that matter, maybe even take a vacation. So, I want to suggest that we agree to sit now as often as we can accommodate it until the House adjourns and then we agree to adjourn. I would like to suggest that if we are going to adjourn, we adjourn until the middle of August, coming back perhaps for two weeks before Labour Day either to review or to hear from people who may have views to express on the very large topic of parliamentary reform.

I would also like to give some further thought to Mr. Epp's suggestions with regard to broadening the scope. I would not like to commit to doing that at the moment but neither would I like to rule it out. It may well be that during the course of our deliberations we will come to the conclusion that we have to look at some other matters that are not apparently related.

The matter of expert advice: I do not think it would do us any harm in the early part of our hearings to invite some outside opinion of what they think of the way Parliament operates. We can talk to ourselves and talk to each other, but I do not think it would do us any harm to set aside two or three days in the early going to hear from some of the commentators on the parliamentary system. It may be valuable for our own future deliberations to get a sense of what people, who are not as directly involved as we are, think of the way the system works, their access to it and how they feel it operates, efficiently or otherwise.

I think it is too early to try to set out a schedule of hearings because I do not think we really know where we are going.

[*Traduction*]

Le président: Merci, monsieur Dionne. Monsieur Lewis, je vous prie.

M. Lewis: Merci, monsieur le président. Je pense que nous sommes tous d'accord sur la nécessité de travailler efficacement. Toutefois, je ferai remarquer que les parlementaires ont toujours intérêt à maintenir un certain équilibre et que pour y parvenir, ils doivent passer un certain temps dans leur circonscription. Les gens de mon parti ne craignent pas du tout de rentrer dans leur circonscription pour l'été—la plupart d'entre eux préfèront y passer le plus de temps possible. Cela dit, je suis prêt à travailler, que le Parlement siège ou pas. Tout comme mon ami M. Mayer, je pense qu'il serait prématuré de décider de notre calendrier avant de nous être fait une idée de la situation et de l'orientation que nous voulons prendre. Merci.

Le président: Monsieur Deans.

M. Deans: Merci, monsieur le président.

A propos des séances, il serait logique de commencer à siéger le plus vite possible et de profiter du temps où la Chambre siège toujours. Lorsque la Chambre ajournera, nous pourrions en profiter pour faire une pause. La plupart d'entre nous sont ici depuis très longtemps et il serait inutile de prétendre que nous n'aurons pas envie de rentrer dans nos circonscriptions quand la Chambre ajournera, pour ne pas parler de prendre des vacances. Profitons donc de ce que la Chambre siège toujours pour siéger nous-mêmes le plus souvent possible et mettons-nous d'accord pour interrompre nos travaux lorsque la Chambre ajournera. Ensuite, nous pourrions nous mettre d'accord également pour reprendre nos séances vers le milieu du mois d'août ce qui nous donnerait deux semaines environ avant la fête du travail et nous pourrons en profiter pour entendre tous ceux qui auront quelque chose à nous dire sur ce vaste sujet qu'est la réforme parlementaire.

M. Epp a suggéré d'élargir la portée de nos travaux; personnellement, j'hésiterais à m'engager dans ce sens pour l'instant, mais je ne voudrais pas non plus éliminer cette possibilité. Il est fort possible que nos délibérations nous amènent à la conclusion que nous avons d'autres domaines à étudier qui au départ ne semblaient pas avoir de rapport.

A propos des experts: je pense que cela ne peut pas nous faire de mal de convoquer des gens de l'extérieur dès le début de nos audiences pour leur demander ce qu'ils pensent de la façon dont le Parlement fonctionne à l'heure actuelle. Rien ne nous empêche de discuter entre nous, mais cela ne peut pas nous faire de mal de réserver deux ou trois jours au début pour entendre des commentaires sur le sytème parlementaire. Au contraire, je pense que nous avons tout intérêt à nous faire une idée de ce que les gens qui ne voient pas les choses d'aussi près que nous pensent du système, la façon dont ils le perçoivent, dont ils le comprennent, l'efficacité ou l'absence d'efficacité qu'ils prêtent à ce système.

Malgré tout, il est trop tôt pour essayer d'arrêter un calendrier des audiences parce que pour l'instant, nous ne savons pas encore vraiment où nous allons.

[*Text*]

• 1605

And I think it will become apparent within the next two or three weeks what sort of period of time we are talking about, once we have had a number of planning committee meetings. So I just hope that, starting today, we will attempt to operate in as non-partisan a way as possible, recognizing of course that in politics many things are partisan, but that we attempt to operate in as non-partisan a way as possible so that we do not close our minds to suggestions simply because they are coming from the wrong side of the House.

The Chairman: Thank you, Mr. Deans. Mr. Blaikie, please.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I do not have much to add to what Ian has already said, except that I think we should do as much as we can while the House is sitting. If we arrive at a point where we think we have done as much as we can until a certain amount of research is done for us before the House ends, fine, but I think we should do as much as we can while the House is sitting and not at this point try to pin ourselves down to when we are going to have a break but to play that by ear somewhat.

We do not know whether the House will sit to the end of July or to the middle of July or whenever, but I think we should have a substantial break after the House rises, both for personal mental reasons and also for political reasons. Also, presumably by that time we will have done enough work that we will have other things in progress that we want done for us, and it would be a good time for members of the committee to have an opportunity to reflect on progress thus far.

The Chairman: Thank you, Mr. Blaikie. Mr. Allmand, I will come back to you after I have asked the members of the committee to speak. Then, as a visiting member, we will ask you to . . . . Mr. Reid, please.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Yes, concerning time, I think that we should make haste while we have an opportunity. I would think that we should be able to set up a schedule to take advantage of maybe two meetings on Tuesdays, two on Thursdays and perhaps one on Wednesday afternoon while the House is sitting. That will allow us, I think, to get an awful lot of work done. As to sitting when the House rises, I think we will have to make a judgment when we come to that, but I think we should take as much opportunity as we can now. There are not many committees sitting. We do not have to be bound by the block system and I think we should just plunge right into it.

[*Translation*]

Et je dirais que d'ici deux à trois semaines, dès que nous aurons eu quelques réunions du comité de planification, la période dont nous parlons ne fera plus l'objet d'aucune conjecture. J'espère dès lors que dès aujourd'hui nous allons nous efforcer de travailler de façon aussi impartiale que possible, tout en admettant bien sûr le fait qu'en politique il y a toujours certains éléments de partialité, ce qui ne devrait toutefois pas nous empêcher de tenter de rester apolitiques autant que possible de manière à ne pas écarter automatiquement l'une ou l'autre proposition pour la simple raison qu'elle serait avancée par le parti adverse.

Le président: Merci, monsieur Deans. Monsieur Blaikie, s'il vous plaît.

M. Blaikie: Monsieur le président, je n'aurai pas grand-chose à ajouter à ce que Ian a déjà dit, si ce n'est qu'à mon avis nous devrions essayer de progresser autant que possible avant l'ajournement de la Chambre. Si à un moment donné nous nous rendons compte que nous avons épuisé nos ressources et qu'il nous faut attendre le résultat de plus amples recherches, et si c'est le cas avant l'ajournement de la Chambre, c'est parfait en ce qui me concerne, mais il n'empêche, dirais-je, que nous devrions tenter d'en faire le plus possible avant l'ajournement sans pour autant nous imposer trop tôt certaines limites en essayant de déterminer quand nous allons interrompre nos travaux. En d'autres mots, nous devrions y aller carrément en nous laissant guider par notre instinct.

Nous ne savons pas quand au juste la Chambre va ajourner, à la fin du mois de juillet ou au milieu du mois de juillet, mais je suis d'avis que nous avons besoin d'une bonne période de relâche après l'ajournement, ne serait-ce que pour des raisons politiques et d'équilibre mental. On peut également supposer qu'à ce moment, nous aurons déjà fait certains progrès, que nous aurons fait entamer certaines recherches, et qu'il serait dès lors opportun, toujours à ce moment, que les membres du Comité aient quelque temps libre pour pouvoir réfléchir à ce qui aura déjà été fait.

Le président: Merci, monsieur Blaikie. Monsieur Allmand, puisque vous n'êtes pas officiellement membre du Comité, je vous donnerai la parole lorsque les membres du Comité auront exprimé leurs opinions. Monsieur Reid, je vous prie.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Dans un même ordre d'idées, je suis moi aussi d'accord pour dire que nous devrions nous hâter tant que nous en avons le loisir. Nous devrions, je crois, pouvoir organiser un programme de réunions qui nous permette de nous réunir peut-être deux fois le mardi, deux fois le jeudi, voire le mercredi après-midi également, aussi longtemps que la Chambre siège. Ainsi, nous pourrions, je pense, progresser très rapidement. Quant à la possibilité de nous réunir après l'ajournement, nous devrons en décider à ce moment-là, tout en prenant pour acquis qu'il nous faut progresser autant que possible avant l'ajournement. Rares sont les comités qui siègent encore. Nous ne sommes pas tenus de respecter la grille officielle, et nous devrions à mon sens commencer en force.

[*Texte*]

My second concern is that the last time we did one of these committees, one of the things we lacked was a draftsman, and I think when we start looking for staff, we will not need one in the beginning but we should be looking for somebody who can draft because it used to be that we would deal with some ideas and then it would take us two weeks to get a document back showing how those ideas actually looked in standing order form. I think that can be quite important when we come down to the decision-making process.

The Chairman: Thank you, Mr. Reid. Mr. Herbert, please.

Mr. Herbert: I have no comments.

The Chairman: No additional comments?

Mr. Herbert: No. I hope we can do as much as we can before the House terminates. That will give us an idea whether we are going to continue on or what we are going to do. We do not know at the present time.

The Chairman: Thank you. Mr. Cullen.

Mr. Cullen: Well, much and all as I have some empathy with the position Mr. Reid is taking, I happen to be one who sits on the Justice committee. We have C-53 before us and the same sort of suggestion that Mr. Reid is making has been made at the Justice committee in order to get that bill out, in other words, sitting right through the day. So there may be some little conflict problem there.

I would hope that we will study electronic voting. Someone over there mentioned it. I have been to the United Nations and found out that the cost, the prohibitive cost that we were talking about at one stage, is not a prohibitive cost. It is down somewhere between $100,000 and $200,000. I would like to see us give—

Mr. Herbert: You have a problem there. We will not know which button to push.

Mr. Cullen: Right. I have had an opportunity to study . . . I did not sit on the earlier committee but some of the recommendations that were made there, I hope maybe we would start with that to look over these so that we can save ourselves a hell of a lot of time on . . . . Some of the suggestions there looked to me to be first-class. The other thing I think we should be looking at is some idea of an interim report, interim committee report, and I would like to see this committee suggest that we try on a trial basis . . . I think we did it during the minority government, if I am not mistaken, but that we have some trial basis. I know that at one stage ministers were on call from the opposition, that they could pick any three or four on estimates, and as one who sat through that particular period, I know that the ministers were certainly kept on their toes having to know their own department. If they were never called, they were certainly better ministers for that, and certainly the House was better served.

[*Traduction*]

En second lieu, j'aimerais rappeler que la dernière fois que nous avons eu un comité de ce genre, nous n'avions pas de rédacteur professionnel et, lorsque nous commencerons à penser au personnel de soutien, je dirais que nous n'aurons pas besoin de rédacteur dès le départ mais que nous devrions néanmoins en chercher un parce que, l'expérience nous l'a montré, à l'époque nous faisions fuser les idées et il nous fallait deux semaines pour les faire traduire en langage réglementaire. C'est un élément qui est à mes yeux assez important surtout lorsque nous en serons arrivés au stade des décisions.

Le président: Merci, monsieur Reid. Monsieur Herbert, je vous prie.

M. Herbert: Je n'ai rien à dire.

Le président: Non?

M. Herbert: Non. J'espère moi aussi que nous pourrons progresser autant que possible avant l'ajournement. À ce moment-là, nous saurons plus ou moins si nous devons poursuivre et, dans l'affirmative, dans quelle direction. Toutefois, pour l'instant nous n'en savons rien.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Cullen.

M. Cullen: Quant à moi, tout porté que je sois à pencher du côté de M. Reid, je me dois de préciser que je siège au Comité de la justice qui est saisi du projet de loi C-53, et je préciserais qu'au Comité de la justice également une proposition semblable à celle de M. Reid a été avancée dans le but de nous permettre de terminer l'étude du projet de loi. En d'autres termes, nous pourrions fort bien siéger sans désemparer, auquel cas j'aurais un problème d'horaire.

J'espère également que nous allons nous pencher sur la question du vote électronique. Quelqu'un l'a mentionné je crois. Je me suis rendu aux Nations unies et j'y ai découvert qu'un système de scrutin électronique était loin de coûter aussi cher que certains l'avaient laissé entendre. Ce système devrait coûter entre $100,000 et $200,000. J'aimerais que nous envisagions . . .

M. Herbert: Mais il poserait un problème: sur quel bouton devrions-nous appuyer?

M. Cullen: Vous avez raison. J'ai eu la possibilité d'étudier . . . Je ne faisais pas partie du premier comité, mais certaines des recommandations qui y avaient été formulées pourraient peut-être servir de point de départ: nous gagnerions ainsi un temps précieux . . . Certaines de ces propositions me semblent excellentes. En second lieu, il nous faudrait également, je crois, envisager la possibilité de déposer un rapport préliminaire ou provisoire, et j'aimerais peut-être voir le Comité s'efforcer de faire un premier essai . . . Nous avions procédé de la sorte lors du dernier gouvernement minoritaire, si je ne me trompe pas. Je sais qu'à un moment donné les ministres pouvaient être convoqués par l'opposition, de sorte que, lors de l'étude du budget, il était possible d'en choisir trois ou quatre et il y en avait toujours un qui était de service; je sais aussi que les ministres en question étaient sur des charbons ardents en ce sens qu'il leur fallait connaître leur ministère sur le bout des ongles. Même si certains n'ont jamais été convo-

[*Text*]

• 1610

As far as sitting is concerned, with the one caveat I have expressed, because we have the Justice Committee before us, I would like to see us sit through July no matter what happens and come back at some time about the third week in September fully refreshed to start. I would think the House, if it adjourns, would probably come back, if normal procedure is followed, at some time after Thanksgiving, and that would give us maybe a week or so to get re-acquainted and set a nice tone for the nice, comfortable session next time.

The Chairman: Thank you, Mr. Cullen.

Monsieur Cousineau, s'il vous plaît.

M. Cousineau: Merci, monsieur le président.

En ce qui concerne les journées où ce Comité devrait siéger, j'ai expliqué ma position et je ne ferai pas de commentaires étant donné que je demeure très près de la capitale . . . J'ai aimé les commentaires de M. Deans en ce qui a trait à la partisannerie politique. Je suis ici parce que je sais qu'il faut apporter des changements. Je sais qu'il arrive souvent, malheureusement, que les roues semblent être carrées et que cela ne tourne pas tellement rond. Je suis venu à ce Comité avec l'esprit très ouvert. Et pour démontrer que je suis très ouvert, j'appuierai même mon bon ami, M. McGrath, en ce qui concerne les premiers témoins; si on a l'intention d'entendre des témoins durant la période où nous siégeons.., actuellement, que les premiers soient le président ou les anciens présidents de la Chambre.

C'est le seul commentaire que je voulais faire.

Le président: Merci, monsieur Cousineau.

Mr. Daudlin, please.

Mr. Daudlin: Mr. Chairman, I think by the time we got around to this side of the table much had already been said. I would like to suggest that I am persuaded, as many are here, that the importance of the effort would certainly require my coming during the summer, and I am prepared so to do. I like everyone else, I am sure, would like to spend as much time, obviously, as I could with my family and with my constituents, but I think the importance of our bringing some kind of change to this place outweighs my desire to be in the constituency and with my family.

I would like to think we would use our early time to come up with a consolidated position or feeling for what we as practitioners judge to be the difficulties with the House. All of us, after all, are in effect the professional users of the rules in this place, and collectively we have several hundred years of experience of the rules that currently prevail. I think it is important that we canvass through those, knowing solidly not only the historical significance and the places from which

[*Translation*]

qués, il n'en reste pas moins que, comme ils devaient être prêts à comparaître n'importe quand, ils en étaient d'autant meilleurs et la Chambre y trouvait beaucoup plus son compte.

A propos des séances, et compte tenu de la réserve que je viens de formuler, et puisque nous avons le Comité de la Justice, j'aimerais que nous siégions pendant tout le mois de juillet quoi qu'il arrive et que nous recommencions en pleine forme vers la troisième semaine de septembre. J'imagine que, si l'on s'en tient à la procédure normale, lorsque la Chambre ajournera, si elle ajourne, elle reprendrait probablement ses travaux quelque temps après l'Action de grâce, ce qui nous donnerait une bonne semaine pour nous refamiliariser avec la question et repartir d'un bon pied dans le cadre d'une nouvelle et harmonieuse session.

Le président: Je vous remercie, monsieur Cullen.

Mr. Cousineau, please.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman.

With regard to the sitting days of this committee, I have already explained my position and I will refrain from commenting any further since I live not very far away from the capital . . . . I have appreciated Mr. Deans comments about political partisanship. I am here because I know for a fact that some changes are needed. I also know that sometimes unfortunately we seem to try and put square pegs in round holes. I came to this committee in a very open-minded mood and, in order to prove this, I would even be ready to second my good friend Mr. McGrath about our first witnesses; should we intend to hear witnesses during this session, I would be ready to hear in the first place the Speaker or the former speakers of the House.

This would be my only comment.

The Chairman: Thank you, Mr. Cousineau.

Monsieur Daudlin, s'il vous plaît.

M. Daudlin: Monsieur le président, je pense que tout avait à peu près été dit avant même que nous nous réunissions autour de cette table. J'aimerais ajouter que je suis persuadé, comme bon nombre de mes collègues, du fait que l'importance de l'entreprise exigerait sans nul doute ma présence ici pendant l'été, et je suis tout disposé à l'accepter. Moi aussi, et je suis loin d'être le seul dans ce cas, j'aimerais consacrer autant de temps que possible à ma famille et à mes électeurs, mais l'importance de l'entreprise est une considération qui l'emporte de loin sur mes voeux à cet égard.

J'aimerais être sûr que nos premiers efforts puissent nous permettre de corroborer nos sentiments ou de renforcer notre attitude ou, en quelque sorte, de nous faire une meilleure idée de ce que nous considérons être les problèmes de la Chambre puisqu'après tout nous sommes parfaitement placés pour nous faire cette idée. En effet, nous sommes tous en quelque sorte les utilisateurs professionnels du Règlement de la Chambre, et nous avons collectivement accumulé plusieurs centaines d'an-

[*Texte*]

those rules come, but also that we have very, very solidly in our minds the difficulties, from all sides of the House, that have been experienced in attempting to use those rules to better the functioning of Parliament and the ultimate end for which we were all elected to this place.

I would like to see us define early what I would term the short and long-term goals of this committee. I happen to be one who is persuaded that it should be possible for us to come up with an interim report, if one can term it that, which perhaps would give us the opportunity to come up with a short-term experiment, even, that could be used starting as early as this fall, assuming we have the continuing goodwill of the committee and of the parties on all sides, implementing that kind of interim report in a way that would demonstrate that in fact there is a benefit to be achieved by the kind of recommendations which I hope are going to come forward.

I would prefer, therefore, having stated my hope that we are going to be able to define our needs, in effect, that we spend the early part of our time looking at the current rules, working within our committee in-house, as it were, to determine difficulties that we, as individuals and collectively, perceive, and then drawing in expertise from outside to gain their perceptions and juxtapose them to those things that we collectively determine to be wrong or wanting change.

The Chairman: Thank you, Mr. Daudlin.

Monsieur Lachance, s'il vous plaît.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

D'abord, trois remarques préliminaires. En ce qui concerne la disponibilité d'un légiste pour le Comité, suggestion faite par M. Reid, je trouve que c'est excellent et que cela nous facilitera le travail.

• 1615

Deuxièmement, en ce qui concerne les heures des séances, il y a une chose frustrante entre toutes pour les comités de cette Chambre: ce sont ces séances d'une heure et demie qui ne commencent jamais à l'heure et qui, à cause du *block system*, vous obligent à évacuer la salle en catastrophe, même si vous êtes en plein milieu de l'interrogatoire d'un témoin. Je suggérerais donc, monsieur le président, que nous siégions de façon assez intensive au cours des prochaines semaines, du moins jusqu'à l'ajournement, et qu'en particulier, vous vous attachiez, monsieur le président, à essayer de convoquer des séances allongées. J'ai marqué ici de 9h00 à 12h00 ou de 9h30 à 13h00, plutôt que de 9h30 à 11h00 le matin et de 15h30 à 17h00 l'après-midi, ce qui nous oblige à diluer un peu notre attention.

Troisièmement, en ce qui concerne le problème auquel nous faisons face, à savoir si nous devrions siéger tout l'été ou

[*Traduction*]

nées d'expérience de l'utilisation du Règlement parlementaire que nous connaissons actuellement. Il est important, dirais-je, de sonder tous ceux qui sont dans ce cas, en tenant parfaitement compte non seulement de la signification et de l'origine historique de ce Règlement, mais également du fait que nous savons tous pertinemment bien, quelle que soit notre allégeance politique, quels sont les problèmes que nous avons connus lorsque nous nous sommes efforcés d'utiliser le Règlement actuel pour que le Parlement fonctionne mieux et pour mener à bien la tâche pour laquelle nous avons été élus.

J'aimerais que nous définissions très rapidement les objectifs à court et à long terme du Comité. Je suis de ceux qui sont convaincus qu'il devrait nous être possible de déposer un rapport préliminaire, l'expression importe peu, qui pourrait peut-être nous donner la possibilité de procéder à une expérience à court terme, rapport que nous pourrions utiliser dès cet automne, à supposer toutefois que le Comité et tous les partis continuent à faire preuve de bonne volonté à ce sujet, rapport préliminaire que nous pourrions ainsi mettre en oeuvre de manière à prouver qu'il y a effectivement intérêt à donner suite aux recommandations qu'il contiendra, je l'espère.

Ayant ainsi exprimé l'espoir que nous allons pouvoir définir nos besoins, je préférerais que nous commencions immédiatement à nous pencher sur notre Règlement actuel au sein de notre comité interne afin de déterminer les problèmes que nous percevons à titre individuel et collectif pour ensuite consulter les compétences extérieures afin de comparer leur opinion à la nôtre, c'est-à-dire à ceux que nous aurons collectivement jugé souhaitable de faire pour modifier le Règlement.

Le président: Merci, monsieur Daudlin.

Mr. Lachance, please.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

To start with, I would have three introductory comments. With regard to the availability of a legal adviser, and this follows Mr. Reid's suggestion, I totally agree and I am convinced that such an adviser would indeed be very useful to us.

Secondly, as far as our schedule for meetings is concerned, there is something very frustrating about the workings of the committees of the House: These sessions only last an hour and a half and they never begin on time; furthermore, because of the block system we have, we must always leave the meeting rooom in a mad rush, even if we are in the middle of a series of questions being put to the witness. This is why I would suggest, Mr. Chairman, that we meet rather intensively during the next few weeks, at least until we adjourn for the summer. I would also ask you, Mr. Chairman, to try and organize longer sessions. I wrote down here that we could sit from 9.00 until 12.00 or until 1.00 in the afternoon, rather than from 9.30 to 11.00 and then from 3.30 to 5.00, which would only interrupt the continuity of things.

Thirdly, as far as the problem we have already mentioned is concerned, i.e. whether we should sit during the whole summer

[*Text*]

ajourner jusqu'à une date ultérieure, je me permets de suggérer respectueusement, monsieur le président, que nous ne prenions pas de décision maintenant, mais que nous réévaluions ce problème dans une semaine ou deux, lorsque nous aurons commencé à étudier de façon détaillée les différentes avenues qui s'offrent à nous pour la réforme parlementaire.

Parlant d'avenues, j'en viens à l'approche qui est la mienne. Je pense, comme mon collègue M. Daudlin, que nous devrions essayer de donner substance le plus rapidement possible à une amorce de réforme et éviter de nous perdre dans les méandres d'une réforme en profondeur qui nous permettrait peut-être d'arriver avec un rapport substantiel dans sept ou huit mois, mais qui empêcherait nos collègues, qui attendent beaucoup de nous, de voir d'ici quelques mois des résultats tangibles. Je pense, comme M. Daudlin, que nous devrions essayer de viser, à court terme, un rapport intérimaire pour au moins assouplir ces règles de procédure qui sont les nôtres, qui sont les plus ennuyeuses, les plus archaïques, celles qui ont suscité le plus de récriminations de la part des membres de cette Chambre. A cet effet, je me permets de suggérer que nous essayions d'envisager notre travail de la façon suivante: essayons d'être en mesure, d'ici la fin de cette session, dans deux ou trois semaines ou peut-être plus tard—on ne le sait pas encore—de donner des directives à celui ou celle ou ceux qui rédigeront éventuellement un rapport pour nous, de façon qu'à notre retour, en septembre par exemple, nous ayons un rapport avec une série de choix qui s'offrent à nous et que nous puissions approuver de façon finale, afin d'en faire la suggestion aux *House leaders* qui, à ce moment-là, pourraient mettre en oeuvre ces recommandations de façon intérimaire et voir comment ces règles fonctionneraient. En ce qui concerne le long terme, et d'ailleurs nous toucherons probablement le long terme durant ces délibérations, nous pourrions examiner la possibilité d'avoir une série de sous-comités qui étudieraient différents aspects de la réforme parlementaire.., en profondeur. Les sous-comités pourraient ou non siéger durant l'été; cela, c'est une autre histoire.

Donc, pour me résumer, monsieur le président, je suggérerais de viser un rapport intérimaire, et de viser à très court terme, d'ici trois semaines peut-être, la possibilité d'en arriver à un minimum de consensus pour que les rédacteurs puissent se mettre à l'oeuvre et nous présenter une ébauche de rapport qui pourrait être étudiée en août ou en septembre, quand le Comité reprendra ses travaux.

Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lachance.

Mr. Simmons, please.

Mr. Simmons: Mr. Chairman, I think we have an important assignment, and I believe there is some urgency in it. I think, on the other hand, we can make the mistake of spoiling or undermining our effort by rushing ahead to the point that we

[*Translation*]

or adjourn and then resume our work later on, I would respectfully suggest, Mr. Chairman, that we not make a decision right away, but rather that we wait a week or two. At that time, we will already have started our detailed study of the various possibilities that are open to us as far as parliamentary reform is concerned and we will therefore be in a better position to make up our minds.

And while we are on the subject of various avenues and approaches one might take, I would like to explain to you what my approach would be. I believe, as does my colleague Mr. Daudlin, that we should endeavour as quickly as possible to give some substance to the beginnings of the reform and that we should do our best to avoid getting lost in all the twists and turns of a more extreme reform, which would perhaps enable us to produce a more substantial report in seven or eight months, but which would mean that our colleagues, who expect much from us, would not be able to see any tangible results in the next few months. I agree with Mr. Daudlin that we should aim at preparing, in the short term, an interim report that would at least enable us to give a bit more flexibility to the procedural rules that apply to us, rules which are very bothersome, very archaic, and which have been the subject of numerous complaints on the part of members of this House. This is why I would suggest that we organize our work in the following way: Let us try to prepare between now and the end of the session, that is in the next two or three weeks, or perhaps more (we do not know yet when the session will end), a set of directives for the person or persons who will eventually be drafting up the report for us. In this way, when we return, say in September, we would have a report with a series of choices. We would have to study it and give it our final approval, after which we would present our suggestions to the House Leaders who, in turn, would carry out these recommendations for a try-out period in order to see if these new rules would be practical. As far as the long term is concerned, and we will probably touch upon that during our discussions, we could study the possibility of setting up a certain number of subcommittees which would be responsible for studying different aspects of parliamentary reform. As to whether these subcommittees would sit during the summer, that is another matter altogether.

Therefore, to summarize, Mr. Chairman, I would suggest that we aim at preparing an interim report, and that we try to reach some consensus within the next three weeks, for example, so that our drafters might get down to business in order to present us a draft report that we could study in August or September, or whenever the Committee resumes its work.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lachance.

Allez-y, monsieur Simmons.

M. Simmons: Monsieur le président, je pense que la tâche qui nous revient est très importante et qu'elle est d'autre part quelque peu urgente. Cependant, si nous nous dépêchons trop, si nous ne prenons pas le temps nécessaire pour réellement

[*Texte*]

are not able to absorb what it is we are doing. I think we ought to take advantage of the period while the House is sitting, and it is anybody's guess as to how long that will be—but let me say it differently, take advantage of the next three to four weeks, the month of July.

• 1620

After that, I believe we ought to have a break, for the reasons Mr. Blaikie, Jake Epp and others have given. If we are going to serve this committee well, it is important that we be in the right frame of mind to do so. All of us have been here for a long time and I do not care how dedicated we are around this table, you can only take so much. It is time to get out and, as Jake says, go back and mend the fence—if you can find the fence, Jake—so I support sitting while the House is sitting or for the duration of July, but then getting out of here as a committee for a month or so. By that time I believe we can put into place some items that can be followed up by staff in our absence.

The Chairman: Thank you, Mr. Simmons. Mr. Smith, please.

Mr. Smith: Mr. Chairman, I am quite enthusiastic about this process. I think we have a tremendous challenge and opportunity to improve the parliamentary process in this country.

I am very much going to try to approach it from the perspective of a parliamentarian, not as a government member, as I am sure that members on all sides would hopefully try to approach it. I am sure we will have to work at that a little bit, to try to make sure that we do, but in the long run I think that is the most important because many things can change over a period of years but it could well be that the changes coming from the work of this committee could be in place for many years.

With regard to the question of time, I agree that we should start immediately and try to get in as much work as possible. I am tempted by Mr. Deans' suggestion that when the House rises, we rise. Unlike Mr. Thacker, I do not have any parades or stampedes to go to in my riding, at least none of the rodeo variety, but I do have a family.

An hon. Member: And you play volleyball.

Mr. Smith: I did play volleyball. I am now a retired volleyball player. The cruelest cut of all was when the doctor said to me, before you do it again, have a hard, long look in the mirror.

But as to whether or not we continue to sit once the House rises, I think we can defer that decision for several meetings because I am sure we are going to be able to get in a few meetings before we have to make that decision.

[*Traduction*]

comprendre ce que nous faisons, nous risquons de faire des erreurs, ou de mal diriger nos efforts. C'est pourquoi je pense que nous devrions profiter pleinement de toute la période au cours de laquelle la Chambre siégera. Personne ne peut deviner pendant combien de temps encore nous siégerons . . . mais, pour dire les choses autrement, profitons des trois ou quatre prochaines semaines, c'est-à-dire du mois de juillet.

Après cela, je pense que nous devrions arrêter, pour les raisons données par M. Blaikie, Jake Epp et d'autres. Pour bien servir ce Comité, il est important que nous soyons dans de bonnes dispositions d'esprit pour le faire. Tous, nous sommes là depuis un bon moment, et peu importe jusqu'à quel point on est dévoué, il y a une limite à ce qu'on peut prendre. Comme Jake l'a dit, c'est le temps de retourner à la maison et de réparer la clôture—si vous pouvez la trouver, Jake . . . Je suis donc d'accord pour que l'on siège pendant que la Chambre siège, ou pendant le mois de juillet, mais que le Comité arrête pendant un mois, ou à peu près. D'ici là, je pense que nous aurons pu établir certaines choses auxquelles le personnel pourra donner suite pendant notre absence.

Le président: Merci, monsieur Simmons. Monsieur Smith, s'il vous plaît.

M. Smith: Monsieur le président, je suis très enthousiasmé par ce processus. Je pense que nous avons un grand défi à relever et une occasion merveilleuse d'améliorer le processus parlementaire de notre pays.

Je m'efforcerai beaucoup d'aborder la question du point de vue d'un parlementaire, et non d'un député ministériel, comme, je l'espère, s'efforceront de le faire les députés de tous les côtés. Je suis sûr que nous devrons faire quelques efforts de ce côté, afin de s'assurer que ce soit le cas; toutefois, je pense que c'est ce qui est le plus important à long terme, car, au cours des années, bien des choses peuvent changer. Toutefois, il est fort possible que les changements résultant des travaux de ce Comité soient en place pour de nombreuses années.

Pour ce qui est de la question du temps, je suis d'accord pour dire que nous devrions commencer immédiatement, en essayant de faire le plus de travail possible. Je trouve intéressante la suggestion de M. Deans de cesser nos travaux en même temps que la Chambre. Contrairement à M. Thacker, je ne dois pas participer à des parades ou des *stampedes*, dans ma circonscription, du moins à aucun rodéo, mais j'ai une famille.

Une voix: Et vous jouez au volley-ball.

M. Smith: Je jouais au volley-ball. Présentement, je suis un joueur de volley-ball à la retraite. Le plus dur, ce fut lorsque le médecin m'a dit: avant de jouer à nouveau, regardez-vous bien en face, et longuement, dans le miroir.

Quant à savoir si nous continuerons de siéger une fois que la Chambre aura cessé de le faire, je pense que nous pouvons reporter cette décision pour plusieurs réunions, car je suis sûr que nous pourrons nous réunir quelques fois avant que nous ayons à en décider.

[*Text*]

On the subject of outside experts, I am open-minded on that, but I think we can also defer that for a little while because it would seem to me that what we might do initially is try to explore on what grounds there seems to be a consensus, and the prospect of an interim report is something that has a fair bit of appeal to me. So I think that perhaps our first area of exploration might be to determine on what grounds some consensus already exists. If we do wind up sitting in the month of July, after the House rises, I would hope it would be two or three days, not the full week.

The Chairman: Thank you, Mr. Smith. Mr. Allmand, please.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, as you know, I am not a member of the committee but I have come here because I am very interested in your work and I am interested in the reform of Parliament. In particular, I would like to ask the committee to give serious consideration to a procedure for receiving and considering proposals from members of Parliament who are not with the committee. As somebody said earlier, we are all working in this system, we have all been frustrated with it and in varying degrees we all have ideas, and this is one committee where you should set out a plan to receive our ideas and deal with them.

Secondly, I would like to ask you as a committee to decide how broad your examination will be and to decide to what areas of reform you will give priority. For example, to suggest some areas, there are first of all the rules of the House, what happens in that Chamber. Then are are the committees. There is private members' business. There is decorum, and all those things relating to decorum. There are questions of support systems to help members to become more effective, or to help committees in the system to operate more effectively. There is the whole business of sittings and scheduling of Houses and recesses.

Another thing that you may want to give consideration as to whether you will study it or not is public perceptions and understanding of Parliament. Some of us used to be responsible for national parks, and when you go to a national park there is an interpretation centre that helps people understand the parks. People come here, and if they do not see their member of Parliament, they sit in that gallery and they get a terrible impression because they do not understand, and there is no method here of helping the great mass of Canadian public understand what is going on—the jargon, why we do this or that or the other thing. So that whole business of public perception, understanding, and involvement, whether it is through a reform of our Hansard, or whether it is through a reform of our whatever, you may want to consider it.

• 1625

So, I am asking you to consider what areas of reform in this parliamentary system you will study and how you will give priority to them. Once you have decided how you are going to receive proposals from non-members of the committee and what areas you want to hear from them on, you might want to

[*Translation*]

Sur la question de faire appel à des experts de l'extérieur, je suis ouvert à toute suggestion, mais je pense que nous pourrions reporter la décision à plus tard, car, au début, nous pourrions déterminer les sujets sur lesquels il y a consensus, et la possibilité d'un rapport provisoire m'intéresse beaucoup. Donc, je pense qu'au départ, nous devrions explorer les domaines sur lesquels il existe un consensus. Si nous siégeons en juillet, après la Chambre, j'espère que ce sera pour deux ou trois jours, et non une pleine semaine.

Le président: Merci, monsieur Smith. Monsieur Allmand, s'il vous plaît.

M. Allmand: Monsieur le président, comme vous le savez, je ne fais pas partie du Comité, mais je suis ici parce que je m'intéresse beaucoup à votre travail et à la réforme parlementaire. Je voudrais surtout demander au Comité d'envisager sérieusement l'établissement d'une procédure lui permettant de recevoir et d'étudier les propositions des députés qui ne sont pas membres du Comité. Comme on l'a dit tout à l'heure, nous travaillons tous dans ce système, nous en avons tous éprouvé des frustrations et, à divers degrés, nous avons tous des idées. C'est un Comité où on pourrait prévoir recevoir ces idées et en discuter.

Deuxièmement, je voudrais vous demander de définir, en tant que Comité, la portée de votre étude et les domaines de la réforme auxquels vous donnerez priorité. Par exemple, on pourrait suggérer certains domaines, comme d'abord les règles de la Chambre, ce qui s'y passe. Ensuite, il y a les comités. Il y a la régie interne. Il y a le décorum, et tout ce qui s'y rattache. Il y a la question des systèmes d'appoint pour aider les députés à devenir plus efficaces, ou pour aider les comités à fonctionner de façon plus efficace dans le système. Il y a toute la question des séances et des horaires de la Chambre et des vacances.

Une autre chose que vous pourriez envisager d'étudier ou non, c'est la perception et la compréhension que le grand public a du Parlement. Autrefois, certains d'entre nous étaient responsables des parcs nationaux, et lorsque l'on se rend dans un parc national, il y a un centre d'interprétation qui aide les gens à comprendre le parc. Les gens viennent ici, et s'ils ne peuvent pas rencontrer leur député, ils s'assoient dans cette galerie. Et parce qu'ils ne comprennent pas, ils ont une très mauvaise impression. Il n'y a pas moyen d'aider la plus grande partie du public canadien à comprendre le jargon ou les procédures parlementaires. Par conséquent, vous voudrez peut-être étudier cette question, en mettant l'accent sur la compréhension et la participation du public, pour déterminer s'il n'y a pas lieu de faire une réforme quelconque, du *Hansard*, par exemple.

Je vous demande donc de préciser quels secteurs du système parlementaire feront l'object d'une réforme et quelle priorité leur sera accordée. Lorsque vous déciderez comment tenir compte des propositions des gens qui ne sont pas membres du Comité et sur quels sujets leurs propositions devraient porter,

[*Texte*]

send out a general announcement to all members of Parliament saying, now here is what we would like to have your views on, if any, and here is how we intend to receive your views and deal with them. That would be very good.

My final suggestion to the committee— I am not opposed to hearing former Speakers and Clerks; I think you have to hear from them, but I simply enter the caveat—beware—because sometimes those that are most expert in Parliament are the most hesitant to reform. They have come to know it and like it, and think it is such a great system that they do not want any great changes, and I have seen that with some of the former Speakers. I am not suggesting that you should not hear from them, they may have very good things to say, but let us not be taken too much away with it.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand, for your excellent suggestions. The steering committee will look seriously at your suggestion of how we can get the input of our colleagues who are not members of this committee.

Gentlemen, I wish to thank you all for your interventions. The clerk and his—oh, Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Just a quick request, Mr. Chairman.

First of all to inform us, but also to avoid unnecessary argument, can we be assured that you will be requesting historical data be prepared by some competent authority so that we are not going to be arguing about statistics; that we should have a statistical bank from which we can work if we want to draw from the experience of the past several years?

The Chairman: Okay. Thank you, Mr. Herbert. Mr. Deans, please.

Mr. Deans: Thank you. On a similar point, it struck me that perhaps one of things we might ask to have done for us is to look at the previous studies that have been done and cull out of them the recommendations where there is a duplication so that we get all of the recommendations that are already in place to save us the time of having to go back through it all again. Maybe we could ask that that be done for us at the same time; that we have one document that summarizes the recommendations showing where certain things were recommended more than once, and then we can avoid the duplication of reading things over and over again.

The Chairman: Thank you, Mr. Deans and Mr. Herbert.

I am informed by our clerk and his assistants that they are working on this document; that it can be ready by Tuesday afternoon.

What I would like to suggest, if you are in agreement, is that the steering committee could meet Tuesday morning. By that time, our clerk will have.... This meeting is being recorded so that the clerk can relisten to it to get a consensus of the views that have been expressed. The steering committee will study that Tuesday morning.

[*Traduction*]

vous pourriez peut-être envoyer un avis général à tous les députés, pour leur demander leur avis, le cas échéant, en leur précisant de quelle façon ils doivent vous en faire part. Ce serait très utile.

Une dernière proposition au Comité: je ne m'oppose pas à l'idée d'accepter des témoignages d'anciens orateurs ou greffiers; il me semble qu'il faut les entendre; par contre, j'aimerais faire une mise en garde: il se trouve parfois que les plus spécialisés en matière parlementaire soient également ceux qui hésitent le plus à faire des réformes. Ils en sont venus à connaître, à apprécier le système parlementaire; à leur avis, le système est parfait, et ils s'opposent à de grandes modifications; je l'ai constaté chez certains anciens orateurs. Je ne vous dis pas qu'il ne faut pas tenir compte de leur opinion, car ils ont des choses très valables à dire, mais il faut également savoir faire la part des choses.

Merci.

Le président: Merci, monsieur Allmand, de vos excellentes propositions. Le comité de direction étudiera sérieusement votre proposition, à savoir comment on peut obtenir la participation de nos collègues qui ne sont pas membres du Comité.

Messieurs, j'aimerais vous remercier de vos interventions. Le greffier et . . . monsieur Herbert.

M. Herbert: Une dernière demande, monsieur le président.

D'abord, pour notre gouverne, et pour éviter des discussions inutiles, pouvez-vous nous dire si vous allez demander à des personnes compétentes de recueillir des données statistiques, de sorte que nous ne nous disputerons pas au sujet des statistiques; il faudrait disposer d'une banque de données statistiques, pour profiter de l'expérience des dernières années.

Le président: Très bien. Merci, monsieur Herbert. Monsieur Deans, s'il vous plaît.

M. Deans: Merci. Je soulève une question semblable. Il me semble qu'il serait utile de demander à quelqu'un de faire une étude de toutes les études précédentes et des recommandations qui en découlent, de sorte que nous pourrions tenir compte de toutes les recommandations qui ont déjà été faites, et éviter ainsi discuter deux fois la même recommandation. Nous pourrions peut-être demander à quelqu'un de faire cela en même temps, de rédiger un document qui résumerait les recommandations, qui indiquerait combien de fois les recommandations ont été faites; cela nous éviterait de lire les mêmes choses deux ou trois fois.

Le président: Merci, monsieur Deans et monsieur Herbert.

Le greffier me dit que ses adjoints sont en train de rédiger ce genre de document; il sera disponible mardi après-midi.

Si vous êtes d'accord, je propose de tenir une réunion du comité de direction mardi matin. Cette réunion a lieu avec enregistrement, de sorte que le greffier puisse écouter l'enregistrement et relever les questions sur lesquelles nous nous sommes entendus. Le comité de direction étudiera ces questions mardi matin.

[*Text*]

Mr. Lachance: Tuesday or Thursday?

The Chairman: Tuesday.

Mr. Lachance: Next Tuesday?

The Chairman: Yes, next Tuesday, to give our clerk the time to get this material ready.

The steering committee would then be prepared to come before you on Tuesday afternoon, if that is agreed, with a report of our study of the discussion this afternoon, our recommendation to you as to the future sittings of this committee, and also the clerk would have ready by then a document that you have referred to, Mr. Deans, Mr. Herbert, and others, giving us a historical document showing what has been done in the past and other documents that would be of value to this committee. This could be a start.

Also, if you agree, we could ask Mr. Finsten, the Director of the Research Branch of the Library of Parliament, to be on stand-by to come before us and explain to us just what services he could provide to this committee.

• 1630

Is that agreeable—that the steering committee would meet on Tuesday morning at 9.30?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Mr. Chairman, is it not possible for the steering committee to meet earlier, perhaps tomorrow afternoon?

The Chairman: We could meet at any time, but I just wanted to give the clerk time to get this material ready for us.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): About consensus, I think most of the members of the steering committee are here.

The Chairman: Okay.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): There is not going to be any difficulty in understanding the consensus. The documents can come along when they are ready.

The Chairman: The clerk said he could have some ready for tomorrow afternoon, but the main document would be ready for Tuesday afternoon. Would that be agreeable; the steering committee at 3.30 tomorrow afternoon? The main committee would meet on Tuesday afternoon at 3.30.

An hon. Member: Agreed.

The Chairman: Mr. Collenette.

Mr. Collenette: With all due respect to Mr. Finsten and the Library of Parliament, I think it is unnecessary that he come before us at this time. He has prepared documents for other committees on the services and the steering committee can make this available to the members. I think we have to be careful that we do not have too many of what I would call "extraneous witnesses" here. I think where possible we should receive written briefs and confine the number of people appearing.

[*Translation*]

M. Lachance: Mardi ou jeudi?

Le président: Mardi.

M. Lachance: Mardi prochain?

Le président: Oui, mardi prochain; cela donnera au greffier le temps d'obtenir la documentation.

Le comité de direction pourrait comparaître mardi après-midi, si vous êtes d'accord, et faire rapport de son étude des travaux de cet après-midi; il pourrait vous recommander quand le Comité devrait siéger à l'avenir, et à ce moment-là, le greffier pourrait vous remettre le document auquel M. Deans, M. Herbert, et d'autres, ont fait allusion; il s'agit du document qui nous indiquerait ce qui a été fait par le passé, et d'autres documents qui pourraient être utiles à ce Comité. Ce serait un début.

En outre, si vous êtes d'accord, nous pourrions demander à M. Finsten, le directeur du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, de comparaître et de nous expliquer quels services il pourrait rendre au Comité.

Vous êtes d'accord pour que le comité de direction se réunisse mardi matin, à 9h30?

M. Reid (Kenora—Rainy River): Monsieur le président, ne pourrions-nous pas nous réunir un peu plus tôt, demain après-midi, par exemple?

Le président: Nous pouvons nous réunir quand nous le voulons; je voulais simplement donner au greffier le temps de recueillir la documentation dont nous avons besoin.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je crois que nous pouvons parler de consensus, car la plupart des membres du comité de direction sont là.

Le président: Très bien.

M. Reid (Kenora—Rainy River): On n'aura pas beaucoup de peine à en arriver à un consensus. Les documents pourront nous être donnés lorsqu'ils seront disponibles.

Le président: Le greffier a dit qu'il pouvait nous remettre une partie de la documentation demain après-midi; toutefois, le document principal nous serait remis mardi après-midi. Alors, les membres sont-ils d'accord? Le comité de direction se réunirait demain après-midi, à 15h30? Et le Comité se réunirait mardi, à 15h30?

Une voix: D'accord.

Le président: Monsieur Collenette.

M. Collenette: Sauf tout le respect que je dois à M. Finsten et à la Bibliothèque du Parlement, il me semble qu'il n'y a pas lieu de faire appel à ses services à l'heure actuelle. Il a rédigé des documents sur les services qu'il peut rendre, à l'intention d'autres comités, et le comité de direction peut distribuer ces documents aux membres du Comité. Il faut éviter de faire appel à un trop grand nombre de gens «de l'extérieur». Dans la mesure du possible, il faudrait accepter plutôt des mémoires écrits et restreindre le nombre de témoins.

[*Texte*]

The Chairman: What would the dates be? Tuesday, June 29, would be the next meeting of the committee.

Some suggestions have been made to me that we secure an air-conditioned room rather than this one. Summer is just starting, and the Transport Committee is going to turf us out of here, anyway.

Mr. Mayer: I think it should be smaller, anyway, should it not, Mr. Chairman?

The Chairman: A little smaller and air-conditioned; probably in the West Block somewhere. We will try to meet in the same room all the time, if you are agreeable.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: This meeting is now adjourned.

Tuesday, June 29, 1982

• 1542

The Chairman: I see a quorum. This meeting will now come to order.

Good afternoon, fellow members. I think you have before you now, if I am not mistaken it has been placed before you, the agenda for this afternoon's meeting, including the report of your subcommittee which has met twice since our first meeting of last week.

No. 1—Quorum. If there is agreement, 11 would be required to make a motion or to have a vote within our committee, but we would be allowed to sit to hear witnesses and general discussions, providing there are representatives from two parties present. I thought this had already been agreed to.

Okay. That was agreed to and it is just for your general information, for those who had missed that item at the last meeting.

No. 2—Report of Subcommittee on Agenda and Procedure, following our meeting on Wednesday, June 23, 1982, and today at noon.

I will not read out each item. I would hope that you have had time to read them. As I call the items, if you have any comments .... I think it would help to facilitate discussions and speed up the meetings if we proceeded in that way.

Item (*a*) under No. 2. Are there any comments on our schedule of meetings?

Yes, Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: I am not sure whether this is an appropriate time to raise this but I am curious as to what our agenda would be with regard to those meetings which are scheduled. Will we be hearing witnesses in those meetings at that time?

[*Traduction*]

Le président: Quelles seraient les dates? La prochaine réunion du Comité aurait lieu le mardi 29 juin.

Certains ont proposé que nous demandions une pièce climatisée plutôt que celle-ci. L'été commence à peine, et le Comité des transports nous délogera, de toute façon.

M. Mayer: Je crois que la pièce devrait être un peu plus petite; n'êtes-vous pas de cet avis, monsieur le président?

Le président: Un peu plus petite, et climatisée; il s'agira probablement d'une pièce dans l'Édifice de l'ouest. Nous tenterons de tenir toutes nos réunions dans la même pièce, si vous êtes d'accord.

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

Le mardi 29 juin 1982

Le président: Je vois qu'il y a quorum. Je déclare donc la séance ouverte.

Bonjour, chers collègues. Je crois que vous avez devant vous maintenant—sauf erreur, on vous l'a remis entre les mains—l'ordre du jour de la réunion de cet après-midi, y compris le rapport de votre sous-comité, qui s'est réuni deux fois depuis notre première réunion, la semaine dernière.

N° 1—Quorum. Si vous êtes d'accord, il faudrait 11 membres afin de présenter une motion ou de tenir un vote au Comité, mais nous pourrions siéger afin d'entendre les témoignages et de tenir des discussions générales, à condition que deux partis soient représentés. Je crois que cette formule a déjà été acceptée.

Très bien. La formule a été acceptée, et c'est simplement pour votre gouverne que j'en parle, pour ceux qui ne s'en seraient pas rendu compte à la dernière réunion.

No. 2—Le rapport du sous-comité du programme et de la procédure, suite à nos réunions du mercredi 23 juin 1982 et d'aujourd'hui, à midi.

Je ne vais pas lire chaque rubrique. J'espère que vous avez eu le temps de les lire. Au fur et à mesure, si vous avez des remarques ... Je crois que cela facilitera la discussion et accélérera les réunions si nous procédons de cette façon.

Le *a*) du deuxième point. Y a-t-il des remarques sur l'horaire de nos réunions?

Oui, monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Je ne sais pas si c'est le moment opportun d'en parler, mais je suis curieux de savoir quel serait l'ordre du jour des réunions qui sont prévues. Est-ce que nous entendrons des témoins lors de ces réunions?

[*Text*]

• 1545

The Chairman: Yes, Mr. Blaikie. It is a good question. We could probably have put item (*a*) as item (*l*) or (*k*), but we put it at the beginning because that was the first item we discussed in the subcommittee, but if you wish, we could leave that one in abeyance and as we go through the items, we could come back to it then; there are paragraphs in here where we will be asking for suggestions for witnesses to come before this committee.

Mr. Blaikie: I just wanted to be clear as to what the intention of the subcommittee was with regard to the use of that time—whether this was intended for witnesses.

The Chairman: Yes. So, do we want me to hold it in abeyance, or is number (*a*) agreed to?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Remarks under subparagraph (*b*).

Yes, Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I am just concerned about the wording. It may be nice to have this kind of material in front of us all, but I think we would hope to be a bit more specific, and ask people what particular reforms they would like to see. I am not sure how relevant a general dissertation on one's perception of an MP's role will be to the work of this committee. We all have our own ideas I suppose, and they are probably very similar. I would hope that we could be a bit more specific and address ourselves to Standing Order changes or other procedural changes.

The Chairman: I will let other members of this subcommittee add in, but I think the reasoning behind this particular request to each member of this committee, Mr. Collenette, was that at the beginning, perhaps it would be a good idea to have a sort of a broad viewpoint, the philosophy as to what each member of this committee feels in a broad view should be the role of Parliament and the members who are elected to Parliament, and that we would have a second invitation. This one would be addressed to all members of Parliament asking their ideas and suggestions for change which you will find in paragraph (*d*); but I would like other members of the subcommittee to speak up on this to make sure that I am interpreting the wishes of the subcommittee correctly in this. Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, I think the idea was that each of us as members are going to be living together for some period of time and out of it there may come some common threads from members of committees as to committees, in terms of what direction we should go and how we might best satisfy some of the things that we see wrong or some of the things that might be improved in the present system to make the role more representative, and make Parliament a bit more representative in terms of the needs of the public. That was what the subcommittee had in mind when they dealt with it, but perhaps as members of the committee

[*Translation*]

Le président: Oui, monsieur Blaikie. Voilà une bonne question. Nous aurions probablement pu mettre le numéro *a*) en onzième ou douzième place, mais nous l'avons inséré au début parce que c'est la première question dont nous avons discuté à la réunion du sous-comité, mais si vous le souhaitez, nous pourrions réserver cette question pour plus tard, pour la reprendre à la fin; il y aura des moments, au cours de la discussion sur le rapport, où nous demanderons vos suggestions quant aux témoins qui pourraient comparaître.

M. Blaikie: Je veux simplement comprendre clairement quelle était l'intention du sous-comité sur l'utilisation de ce temps, si c'est prévu pour des témoins.

Le président: Oui. Donc, voulez-vous réserver ce numéro, ou acceptez-vous la proposition *a*)?

Des voix: D'accord.

Le président: Y a-t-il des remarques au sujet du numéro *b*).

Oui, monsieur Collenette.

M. Collenette: Je suis préoccupé par le libellé. C'est parfait d'avoir devant nous tout ce genre de documentation, mais j'ose espérer que nous voulons quelque chose de plus précis et que nous demanderons aux gens quelle réforme particulière ils souhaitent voir. Je ne sais pas à quel point il serait pertinent d'avoir une dissertation de portée générale sur la perception qu'on a de son rôle de député, dans le cadre des travaux du présent Comité. Nous aurons tous nos propres idées, je suppose, et elles sont probablement très semblables. J'ose espérer que nous allons être un peu plus précis et nous pencher sur des modifications au Règlement, ou sur d'autres modifications à la procédure.

Le président: Je vais laisser les autres membres du sous-comité dire leur mot, mais je crois que le raisonnement sous-jacent à cette demande particulière visant chaque membre du présent Comité, monsieur Collenette, c'est qu'au début, ce serait peut-être une bonne idée d'obtenir un aperçu général, la conception que chaque membre de notre Comité se fait du rôle du Parlement et des députés qui y sont élus, et qu'ensuite, nous lancions une deuxième invitation. Celle-ci s'adresserait à tous les députés, leur demandant leurs idées et suggestions de changement, ce qui figure au paragraphe *d*); toutefois, j'aimerais que les autres membres du sous-comité donnent leur avis, afin de m'assurer que j'interprète correctement les désirs du sous-comité. Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, l'idée, je crois, vient du fait que chacun de nous, comme membre du Comité, va devoir vivre avec les autres pendant une certaine période d'où pourront sortir quelques idées communes sur les comités, l'orientation que nous devons prendre et les meilleurs moyens de combler les lacunes du système actuel, afin de rendre notre rôle plus représentatif, et de rendre le Parlement un peu plus représentatif, face aux besoins du public. C'est ce que le sous-comité avait en tête lorsque nous nous sommes penchés sur la question, mais peut-être vaudra-t-il mieux, comme membres du Comité chargé maintenant par

[*Texte*]

charged now by the House of Commons with a certain responsibility, we ought to project to each other perhaps where we see the work of the committee going, bearing in mind what each of us sees a role of Parliament to be. That was the objective of it.

The Chairman: Yes, Mr. Blaikie. Thank you, Mr. Baker.

Mr. Blaikie: I was not on the subcommittee, but with your permission, I would like to speak in favour of the idea that is represented in item (*b*). It seems to me that if we want to be talking about the rules of Parliament and the procedures of Parliament that those rules and procedures have to be designed with a specific purpose in mind, and that it would be well for us at the beginning of such an exercise to do a little reflection both first individually and then collectively as we share those reflections on what it is we are designing rules and procedures for, because presumably they cannot be taken in isolation from what we consider the role of Parliament than the role of members of Parliament to be. So, I think this would be a good thing for us to do at the beginning, and it might help us to sort out potential disagreements among us down the line if we know out of what perception of the role of a member of Parliament the people are arguing about.

• 1550

The Chairman: Thank you, Mr. Blaikie. Are there further comments on item (*b*)? Would it be agreed then that a short presentation be given by every member of the committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you. Item (*c*). This came about following suggestions by members that we could branch out into other areas. The subcommittee felt that at least at the very beginning we should give priority to our reference in the straight, strict way it is given; that we start out with a study and recommendations of standing orders and procedure.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Not excluding, Mr. Chairman, the possibility at some later time that it might be expanded.

The Chairman: Right. Further on in our studies if there are other suggestions, of course; but that we would make a priority right from the start of making our recommendations in regard to standing orders and procedures.

Is item (*c*) agreed to?

Mr. Huntington: Could I ask a question, Mr. Chairman?

The Chairman: Sure, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: In dealing with Standing Orders and procedures, am I inferring that you want to tackle that subject at the beginning or rather at the end of deliberations?

The Chairman: No; that we would stick to our reference in a very strict way at the beginning, Mr. Huntington, as referred

[*Traduction*]

la Chambre des communes d'une certaine responsabilité, énoncer les uns pour les autres comment nous envisageons le travail du Comité, sans perdre de vue le rôle que chacun de nous conçoit pour le Parlement. C'était là l'objectif.

Le président: Oui, monsieur Blaikie. Merci, monsieur Baker.

M. Blaikie: Je ne fais pas partie du sous-comité, mais avec votre permission, j'aimerais plaider en faveur de l'idée qui se trouve énoncée au numéro *b*). Il me semble que si nous devons discuter des règles et de la procédure du Parlement, ces règles et procédures doivent être conçues en vue d'un objectif précis, et il conviendrait qu'au début d'un tel exercice, nous réfléchissions un peu, d'abord individuellement, et ensuite collectivement, en partageant nos réflexions sur le pourquoi des règlements et des procédures que nous concevons, puisqu'on peut présumer qu'on ne peut les isoler de ce que nous considérons être le rôle du Parlement, et ensuite le rôle des députés. J'estime donc qu'il conviendrait de procéder de cette façon au début, et que cela pourrait nous aider à tirer au clair d'éventuels désaccords parmi nous, à l'avenir, si nous savions quelle perception ont les gens du rôle d'un député.

Le président: Merci, monsieur Blaikie. Y a-t-il d'autres commentaires à propos du point *b*)? Est-il convenu alors qu'une brève présentation soit donnée par chaque membre du Comité?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci. Point *c*). Certains membres du Comité ont proposé d'aborder d'autres domaines. Le sous-comité estime, du moins au départ, que nous devrions accorder une priorité à l'étude des termes exacts de notre mandat; nous devrions commencer par effectuer une étude et proposer des recommandations sur le Règlement et la procédure.

M. Baker (Nepean—Carleton): Tout en n'excluant pas, monsieur le président, la possibilité d'étayer notre ordre de renvoi plus tard.

Le président: Effectivement. Plus tard, s'il y a d'autres suggestions, bien sûr; mais dès le départ, il faut nous concentrer sur la présentation de recommandations sur le Règlement et la procédure.

Sommes-nous d'accord sur le point *c*)?

M. Huntington: Pourrais-je poser une question, monsieur le président?

Le président: Bien sûr, monsieur Huntington.

M. Huntington: En ce qui concerne le Règlement et la procédure, voulez-vous vous pencher sur ce sujet au début ou à la fin de nos délibérations?

Le président: Non; ce que nous voulons faire, c'est nous en tenir strictement à notre ordre de renvoi, au départ, monsieur

[*Text*]

to in our reference. If you want me to read the exact reference, it will only take a few seconds.

> Ordered,—That a Special Committee consisting of, notwithstanding any Standing Order, 20 Members, to be named at a later date, be appointed to consider the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees;
>
> That the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports drafts of proposed permanent or temporary Standing Orders drawn to give effect, if concurred in by the House, to any permanent or temporary change or changes proposed by the Committee; and
>
> That the Committee have all the powers granted to Standing Committees by Standing Order 65.

So, the subcommittee felt that was a big enough job in itself, at least in the beginning; that we should try to stick specifically to the reference.

Yes, Mr. Epp.

Mr. Epp: Mr. Chairman, would that include, or should we draw that inference that it would cover such matters as the Auditor General, of the study of estimates—

The Chairman: Oh, yes, sure.

Mr. Epp: What about the matter of the effect the freedom of information legislation might have both on the House and its committees?

The Chairman: I am not the expert here. I would say that anything that reflects on committees and the procedures in the House would be within the mandate as I read it. We could have some advice on that if you wish, but I would say, yes.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, at the steering committee meeting, it was all set that the Auditor General was involved in that. We also discussed the fact that Mr. Huntington has a paper on the estimates today at the steering committee, just so you will know the extent to which we—which I was going to suggest a little later on might be added to the bibliography of documents in the book that each one of us has received. And there may be others, too, as they come up that should be added. If it is not there, it should be added. Anyway that is to indicate the breadth of the material. The only limitation on it is the question of looking at standing orders and procedures as a priority, and it includes all of those things that you have mentioned, and it does not include others that we may feel should be included from time to time.

Mr. Epp: Mr. Chairman, if I could speak once more to it.

The Chairman: Yes, Mr. Epp.

[*Translation*]

Huntington. Si vous voulez que je vous lise notre ordre de renvoi exact, cela ne prendra que quelques secondes.

> Il est ordonné qu'un comité spécial comprenant, nonobstant aucun article du Règlement, 20 membres devant être nommés à une date ultérieure soit créé pour étudier le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et ses comités;
>
> Que le comité soit autorisé à inclure dans ses rapports provisoires et/ou définitifs des projets d'articles de Règlement permanents ou temporaires établis en vue de donner effet, s'ils sont adoptés par la Chambre, à toute modification permanente ou provisoire proposée par le comité;
>
> Que le comité dispose de tous les pouvoirs accordés aux comités permanents en vertu de l'article 65 du Règlement.

Donc, le sous-comité a estimé que sa tâche était suffisamment importante, au moins pour un début, et que nous devrions nous en tenir strictement à notre ordre de renvoi.

Oui, monsieur Epp.

M. Epp: Monsieur le président, est-ce que cela comprend des questions comme celles portant sur le Vérificateur général, l'étude des prévisions budgétaires..

Le président: Oh oui, bien sûr.

M. Epp: Et que dire des conséquences que pourrait avoir la loi sur la liberté d'information sur la Chambre et ses comités.

Le président: Je ne suis pas expert dans ce domaine. Je pense que tout ce qui porte sur les comités et la procédure à la Chambre relève de notre mandat. Nous pourrions vérifier cela si tel est votre désir, mais je pense que oui.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président.

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, lors de la réunion du comité directeur, il a été décidé que le Vérificateur général faisait partie de notre mandat. Nous avons également discuté du fait que M. Huntington veut présenter un document sur les prévisions budgétaires, aujourd'hui, lors de la réunion du comité directeur, et vous pourrez ainsi juger de la mesure dans laquelle . . . j'allais proposer plus tard que cela pourrait être ajouté à la bibliographie des documents qui figurent dans le livret qui nous a été distribué. D'autres pourront également y être ajoutés, à mesure qu'on les découvrira. Si cela n'y figure pas, ce devrait l'être. On a ainsi une indication de l'ampleur des documents. Nous sommes limités uniquement par le fait que nous devons nous pencher sur la question du Règlement et de la procédure en priorité; ceci comprend tout ce dont vous avez parlé, mais ne comprend pas d'autres questions qui, à notre avis, devraient y être incorporées de temps à autre.

M. Epp: Monsieur le président, permettez-moi de prendre la parole de nouveau.

Le président: Oui, monsieur Epp.

[*Texte*]

Mr. Epp: I have no difficulty with the explanation of the Chair or of Mr. Baker. I simply want to flag those areas that might be or could be very legitimately looked at by this committee after we have been into the procedures and the rules of the House and not see necessarily the work of the committee being restricted only to rules. That is my only concern.

The Chairman: Thank you, Mr. Epp. Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, if I may just speak further to that. It is my initial reaction that perhaps when we get to the detail or the micro of Standing Orders and procedures that that should follow the broader discussion and reception of papers and concerns so that we know really what we are dealing with and not wasting time on specifics.

• 1555

The Chairman: Right.

I think both Mr. Epp and Mr. Huntington have flagged something that is very important and, as Mr. Baker and myself have replied, it does not exclude . . . in fact, everything I think you have mentioned so far will be automatically included in the study of the committee.

Okay. Is paragraph (*c*) agreed to?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now (*d*) would reply, I think, Mr. Collenette, to your concern, that the members of the committee wish to involve every member of Parliament. We are asking them to write to our clerk with any suggestions, recommendations for change, et cetera, and asking them if they could do this before the end of July.

Mr. Epp.

Mr. Epp: Again, Mr. Chairman, on paragraph (*d*), if the committee is asking, under the joint signatures of the party representatives, for comments from members of Parliament, does this paragraph (*d*) also address the question of whether members of Parliament who do not sit on this committee can, in fact, appear before the committee? If I could project ahead just a bit, we have another sheet of paper that is a possible list, a preliminary list of possible witnesses. Are members of Parliament included in that? Not in that list, but in that offer?

The Chairman: I believe this committee could indeed invite sitting members of Parliament, if it is their wish, to appear before the committee. We thought we would hand you this list. After we have received the submissions from the members of Parliament, some of them may, indeed, mention in their letters that they would like to elaborate before the committee. I think the committee should look at that with a great deal of interest and probably invite some of them, but we would like to see the members get involved this way first and see what the reaction will be.

Mr. Huntington.

[*Traduction*]

M. Epp: Je comprends très bien où veut en venir la présidence, ou M. Baker. Je voudrais simplement préciser les questions dont pourrait discuter de façon tout à fait légitime ce Comité, après s'être penché sur la procédure et le Règlement de la Chambre; je ne voudrais pas que nous soyons nécessairement limités au Règlement. C'est là ma seule préoccupation.

Le président: Merci, monsieur Epp. Monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, je voudrais poursuivre sur la même lancée. Je pense que lorsque nous en arriverons à l'étude approfondie du Règlement et de la procédure, cela devrait suivre la discussion élargie et la réception de documents, pour que nous sachions très précisément ce dont nous parlons, et pour que nous ne perdions pas trop de temps sur des détails.

Le président: Bien.

Je crois que M. Epp et M. Huntington ont précisé certains points importants, et comme M. Baker et moi-même l'avons dit, cela n'exclut pas . . . en fait, tout ce que vous avez dit jusqu'à présent sera automatiquement étudié par le Comité.

Bien. Sommes-nous d'accord sur le paragraphe *c*)?

Des voix: D'accord.

Le président: Le paragraphe *d*) répond, je crois, monsieur Collenette, à votre préoccupation selon laquelle les membres du Comité devraient y faire participer chaque député. Nous sommes en train de leur demander d'adresser à notre greffier toute suggestion, toute recommandation, toute modification, etc., avant la fin du mois de juillet.

Monsieur Epp.

M. Epp: De nouveau, monsieur le président, à propos du paragraphe *d*), si le Comité demande aux députés, sous la signature commune des représentants des partis, de lui adresser leurs commentaires, ce paragraphe résout-il la question de savoir si les députés qui ne font pas partie de ce Comité peuvent, en fait, comparaître devant ce dernier? Si je puis anticiper un peu, nous avons dressé une autre liste, une liste préliminaire de témoins pouvant comparaître devant ce Comité. Des députés figurent-ils sur cette liste? Pas sur cette liste, mais dans l'autre que vous proposez?

Le président: Je pense que ce Comité pourrait effectivement inviter des députés à comparaître devant le Comité, s'il le désire. Nous avons pensé que nous pouvions vous distribuer cette liste. Après avoir reçu les propositions des députés, certains d'entre eux pourraient préciser dans leurs lettres qu'ils aimeraient étayer leurs propositions devant le Comité. Je pense que ce dernier devrait se pencher sur la question avec intérêt et probablement en inviter certains, mais nous aimerions que les députés participent aux travaux de ce Comité de cette façon tout d'abord, pour voir quelles seront leurs réactions.

Monsieur Huntington.

[*Text*]

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, on this point, are the members of this committee, members of the three parties in the House of Commons, reporting back and answering to caucus committees? Are we not duplicating the factor here?

The Chairman: That might have gone through the minds of some of the members of the steering committee, Mr. Huntington. The reason why Mr. Baker, Mr. Deans and I and the steering committee decided that three of us would sign the letter was to flag to the members of the House of Commons that we were acting as a parliamentary committee and not as caucus committees. That does not preclude, or prevent, any member of your party or mine or the NDP from having within his own caucus a committee that may bring forward suggestions on behalf of each party, but we should not prevent members of Parliament, as such, from addressing themselves to a parliamentary committee as parliamentarians and not necessarily as members of any party that is represented here.

Are there any further comments on paragraph (*d*)? Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Paragraph (*e*): This is, as you can see, if the committee so wishes, to consult with the Speaker and former Speakers as well as the Clerk and former Clerks of the House.

Is paragraph (*e*) agreed to?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Paragraph (*f*)—you can stop me anywhere, if you wish.

Mr. Daudlin. I have just one concern—

The Chairman: Mr. Daudlin.

Mr. Daudlin: —on paragraph (*e*). Have we left paragraph (*e*)?

The Chairman: Yes.

Mr. Daudlin: I am sorry.

The Chairman: We can go back to it.

Mr. Daudlin: I was just concerned, perhaps unnecessarily, with the language. I recognize that after the round-table discussion that we held at our first meeting there seemed to be some general consensus with respect to the information that might be gleaned from former Speakers and/or Clerks. However I am a little concerned at the mandatory nature of this particular section, which indicates that the committee . . . and maybe it is not intended as that. Is "should" meant to mean "must"? Or are we saying that, in fact, the committee may?

• 1600

The Chairman: I would say that is a very good point. We discussed this rather lengthily in the steering committee and I think we felt it should be left to the Speakers and former Speakers to come before the committee, not as witnesses but to

[*Translation*]

M. Epp: Merci, monsieur le président.

M. Huntington: Monsieur le président, à ce propos, les membres de ce Comité, les membres des trois partis à la Chambre des communes devront-ils faire rapport aux comités de caucus? N'y a-t-il pas double emploi ici?

Le président: Cela a peut-être traversé l'esprit de certains des membres du comité directeur, monsieur Huntington. La raison pour laquelle M. Baker, M. Deans et moi-même et le comité directeur avons décidé que trois d'entre nous signeraient la lettre, c'était pour indiquer aux députés que nous agissions en tant que comité du Parlement et non en tant que comité du caucus. Évidemment, tout membre de votre parti, ou du mien ou du NPD pourrait avoir, au sein de son propre caucus, un comité chargé de proposer des recommandations au nom de chaque parti, mais nous ne devrions pas empêcher les députés en tant que tels de s'adresser à un comité parlementaire en tant que députés et non pas nécessairement en tant que membres d'un parti représenté ici même.

Avez-vous d'autres commentaires à faire à propos du paragraphe *d*)? Sommes-nous d'accord là-dessus?

Des voix: D'accord.

Le président: Paragraphe *e*): comme vous le voyez, si le Comité le désire, celui-ci pourra se mettre en rapport avec le président de la Chambre, et d'anciens présidents également, ainsi qu'avec le greffier et d'anciens greffiers de la Chambre.

Sommes-nous d'accord sur le paragraphe *e*)?

Des voix: D'accord.

Le président: Paragraphe *f*) . . . vous pouvez m'arrêter quand vous le voulez, si vous le désirez.

M. Daudlin: Je voudrais dire . . .

Le président: Monsieur Daudlin.

M. Daudlin: . . . à propos du paragraphe *e*). L'avons-nous dépassé?

Le président: Oui.

M. Daudlin: Excusez-moi.

Le président: Nous pouvons revenir en arrière.

M. Daudlin: C'est le libellé qui me préoccupe, peut-être inutilement. Je reconnais que, après la discussion que nous avons eue lors de notre première réunion, il semblait y avoir un consensus général en ce qui concerne les renseignements que l'on pourrait obtenir d'anciens présidents ou greffiers. Cependant, je suis quelque peu préoccupé par le caractère obligatoire de ce paragraphe, qui indique que le Comité . . . mais peut-être n'est-ce pas l'intention voulue. Est-ce que «devrait» veut en fait dire «doit»? Ou cela veut-il simplement dire que le Comité peut le faire s'il le désire?

Le président: Voilà qui est fort intéressant. Après en avoir discuté assez longuement au comité de direction, nous sommes arrivés à la conclusion que les Orateurs et les anciens Orateurs de la Chambre devraient être invités par le Comité, non pas en

[*Texte*]

consult with the committee. In other words, as you know, some of them have other positions now, and they may not wish to come forward as witnesses would but they would like to help the committee. Maybe they would be quite willing to consult with us—or we could consult with them, I mean.

That is the sole purpose of the wording. But you are right, maybe it should be "may". Any of the lawyers sitting around the table could make further interventions, if you wish.

Mr. Daudlin: I do not raise it to become legalistic immediately, or at any time. I do not want that to be a hallmark of any intervention I would make, or anyone else around the table. But it just flagged in my mind that we seem somehow to be mandatorily requiring that the committee—

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I think, Mr. Chairman, Mr. Daudlin's suggestion was in keeping with the approach of the subcommittee. I would certainly have no objections to changing it to "may". It was because the matter was raised by you, Mr. Chairman.

The Chairman: Fine. Okay, the clerk has taken note of that, and (*e*) is acceptable, with the change. Agreed.

Okay under (*f*)? Agreed.

And (*g*)? Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Yes, I have some reservations about (*g*), based on the experience we had the last time this matter was before the Standing Committee on Procedure and Organization. We did just that: we broke into three subcommittees. The three subcommittees developed a kind of life of their own, and you ended up with three committee reports before a plenary session. We got nowhere. We ended up with three separate reports, which are still there and which have never been presented to the House in the form of a report. I am very much afraid that could happen here, and I would caution against subcommittees unless we find, as we go along, they are necessary.

The Chairman: Mr. Smith.

Mr. Smith: Were any suggested policy areas or subject matter areas used as illustrations when this matter was discussed at the subcommittee? Can you give us any examples of the type of subcommittees?

The Chairman: It was a very general discussion, and some of the members felt that as time went on the subject, for instance, of committees alone would involve a rather detailed study. In the meantime, those who perhaps are more interested in House procedures may wish to start a detailed study of that. The two at one point would come together, but it would not necessarily prevent both from being studied at the same time.

I think I am interpreting correctly right now why the subcommittee came to this. But as you notice from the wording, there is no urgency in it: we should consider the possibility of appointing subcommittees. It is very, very wide open, and I guess we could put this off for three or four months and nobody would be very much angered by that.

[*Traduction*]

qualité de témoins, mais uniquement à titre consultatif. Compte tenu des fonctions qu'ils occupent actuellement, ils pourraient hésiter à comparaître en qualité de témoins, mais ils accepteraient certainement d'aider le Comité.

C'est donc là l'unique objet de cet énoncé. Vous avez raison, il faudrait sans doute utiliser le mot *may* dans le texte anglais. Qu'en pensent les autres avocats présents dans la salle?

M. Daudlin: Je ne tiens nullement à être tatillon sur le plan juridique, et j'espère que personne ne le sera. Mais il me semble que nous exigeons ainsi du Comité . . .

M. Baker (Nepean—Carleton): La suggestion de M. Daudlin est conforme à l'approche du sous-comité. Je n'ai donc aucune objection à ce que, dans le texte anglais, ce mot soit remplacé par *may*. C'est vous qui avez soulevé la question, monsieur le président.

Le président: Parfait. Le greffier en a pris bonne note; donc, l'alinéa *e*), tel que modifié, est adopté.

L'alinéa *f*) est adopté.

Qu'en est-il de l'alinéa *g*)? Monsieur McGrath.

M. McGrath: J'ai des réserves quant à l'alinéa *g*), compte tenu de ce qui s'est passé lorsque le Comité permanent de la procédure et de l'organisation a été saisi, la dernière fois, de cette affaire. À l'époque, le Comité s'était scindé en trois sous-comités qui avaient fonctionné de façon plus ou moins autonome, si bien qu'en fin de compte, le Comité s'est retrouvé avec trois rapports de comité, ce qui, bien entendu, n'a rien donné, ces trois rapports n'ayant jamais été réunis ni soumis à la Chambre. Je ne voudrais pas que cela se répète, et c'est pourquoi il ne faudrait pas, à mon avis, créer de sous-comités, à moins que cela ne soit indispensable.

Le président: Monsieur Smith.

M. Smith: Le sous-comité a-t-il proposé des sujets ou des orientations dont ces sous-comités seraient saisis?

Le président: La discussion était très générale, certains députés estimant que la question des comités devrait être étudiée plus en détail ultérieurement. Ceux qui s'intéressent plus particulièrement à la procédure de la Chambre entameront peut-être une étude détaillée de cette question. Les deux comités pourraient coopérer éventuellement, ce qui n'empêche que différentes questions peuvent être examinées simultanément.

C'est la raison pour laquelle le sous-comité est arrivé à cette conclusion. Mais cela n'a rien d'urgent, comme vous pouvez le constater d'après l'énoncé. Il s'agit simplement d'envisager la possibilité de nommer des sous-comités. On pourrait donc remettre cette question pendant trois ou quatre mois sans susciter de problème.

[*Text*]

Mr. McGrath: Just accept my intervention as a caveat, that is all.

The Chairman: Yes, fine.

Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: I was just going to say that basically this just gives us the freedom to do that. If it seems ill advised when someone makes a recommendation, we can argue about it then.

The Chairman: Yes, that is right. You are quite right. It just asks the committee to consider the possibility.

Is (*g*) agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Then (*h*).

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: At the last meeting I expressed some sentiments that I thought in our initial stages at least we should keep this discussion completely in-house. It is a very elitist view, but it is one for which I will not apologize. I think there is a role, obviously, to go outside at a later date and hear witnesses and indeed perhaps—and this is in conjunction with (*j*) as well, because the two go together—to seek outside counsel. We might want to retain outside advice. But I think at the moment we should at least get a clear direction before we start going off hiring people at will.

• 1605

Now, the Parliamentary Centre which is mentioned in (*h*) is a very eminent group of individuals. They do very valuable work for other standing committees, and justifiably so because the option for members of Parliament on other committees is to go to the department of government concerned, say External Affairs. So, obviously, to get a completely independent view, we retain outside experts, who in this case are the Parliamentary Centre, and they do very valuable work. I know; I am on the subcommittee on Latin America and the Caribbean, and they have done outstanding work on that committee.

However, the subject we are dealing with is a little different in that there is a whole wealth of expertise. I see Mr. Laundy sitting there in the audience, who is a noted expert both at the table and on the British Parliament, and our table officers, the Library of Parliament and other officers of the House have a wealth of experience which they could share with us. Now, it may very well be that we would need an outside consultant later on, but I do not think we should lock ourselves in at this particular point in time. That is why I think both (*h*) and (*j*) should be taken together. Certainly, I would oppose that motion, at least to engage them at this particular point in time.

The Chairman: Okay, Mr. Collenette. Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Perhaps I should speak to this, Mr. Chairman, because I think I was the author of

[*Translation*]

M. McGrath: Je tenais simplement à faire une mise en garde.

Le président: Parfait.

Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: J'allais justement faire remarquer que ceci nous permettrait éventuellement de constituer un sous-comité. Nous sommes toujours libres de discuter du bien-fondé de telle ou telle recommandation.

Le président: C'est exact. Le Comité est simplement invité à envisager la possibilité.

L'alinéa *g*) est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'alinéa *h*).

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Lors de la dernière réunion, j'avais dit qu'à mon avis, cette discussion devrait rester strictement entre nous, même si l'on peut me taxer d'élitisme. Il se peut qu'ultérieurement, nous jugions opportun d'entendre des témoins ou de nous adresser à des conseillers venus de l'extérieur. Mais pour commencer, il faut définir les orientations, avant d'engager des gens.

Le Centre parlementaire, mentionné à l'alinéa *h*) est constitué de personnalités éminentes. Elles ont déjà fait de l'excellent travail pour d'autres comités. Dans certains cas, les députés peuvent s'adresser au ministère intéressé, par exemple celui des Affaires extérieures. Mais pour avoir un avis indépendant, nous pouvons nous adresser à des experts venus de l'extérieur, en l'occurrence le Centre parlementaire. Faisant moi-même partie du sous-comité de l'Amérique latine et des Antilles, je suis bien placé pour apprécier la qualité de leur travail.

Cependant, cette question diffère, en ce sens que nous avons ici même de nombreux experts. Ainsi, M. Laundy, présent dans la salle, est un spécialiste de tout ce qui touche le Parlement britannique; de même, les employés de la Bibliothèque du Parlement et d'autres agents de la Chambre possèdent un tas de connaissances qu'ils pourraient nous communiquer. Nous serons peut-être obligés d'avoir recours à des spécialistes de l'extérieur, mais je ne pense pas qu'il soit opportun de nous engager dans cette voie d'ores et déjà. C'est pourquoi j'estime que les alinéas *h*) et *j*) devraient être étudiés ensemble. J'estime donc que des spécialistes de l'extérieur ne devraient pas être engagés, du moins, pas dans l'immédiat.

Le président: Merci. Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Monsieur le président, je voudrais, si vous le permettez, dire quelques mots à ce sujet.

[*Texte*]

part of this. Paragraph (*h*) says that offers of assistance that have been received should be acknowledged and that, when required, we should put out our call for that kind of help. Paragraph (*j*) is quite different; it says that as soon as possible we should look at the question of engaging someone from outside Parliament to act as a task co-ordinator or executive director for all of the committee's work.

The reason we came to that was that when we discussed what the scope of the work of this committee was going to be and we looked at the changes that one might propose in terms of the operations of the House of Commons, we also looked at the support staff which is given to the House of Commons. We decided that in point of fact it would be useful to have some outside advice because one of the dilemmas is that we could be putting people in conflict-of-interest situations. If we had changes to advise from the point of view of the Parliamentary Library, the Clerk's offices and a whole series of the other institutions of the House of Commons which are covered by the Standing Orders of the House, it was felt it would be more helpful to have somebody carrying out the executive work, the drafting of draft reports and what not, to be able to look at matters with a more independent eye than would be possible for those of us who have grown up in the weeds around here—for example, like myself.

So it was thought we should take advantage of the expertise of the House of Commons where it would seem to the committee it was appropriate and we should look outside for the kind of specialized direction that we felt we would need later on. That is the reason why we had the two motions, (*h*) and (*j*). They are complementary, and I think they should be approached in that direction.

The Chairman: Are there further comments? Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I appreciate the fact that the "offers of assistance already received" is the wording of (*h*); but the Auditor General is an officer of Parliament and is involved deeply in the processes of supply, which is an essential element of Parliament, and I know verbally that they are very interested in the proceedings of this committee, and I think they should be added.

The Chairman: Yes. On the list of witnesses, Mr. Huntington—I think you have this now— you will see that the Auditor General's consultative group is on our suggested list of possible witnesses.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I might say, perhaps, Mr. Chairman, to Mr. Huntington that the reason he is not on the list at (*h*) is because these were all written submissions—

The Chairman: Yes.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): —that the committee has received. So what we wanted to do was to get permission from the committee to acknowledge these written submissions, since they had been written, and also to indicate that there were some circumstances in which we might come back to them for specific help.

[*Traduction*]

L'alinéa *h*) précise que des accusés de réception devraient être adressés à tous ceux qui nous ont proposé leurs services, et en cas de besoin, une suite devrait y être donnée. L'alinéa *j*), par contre, précise que nous devrions, dans les plus brefs délais, envisager la possibilité d'engager une personne extérieure au Parlement, qui assumerait la charge de directeur exécutif du Comité.

Lorsque nous avons examiné le mandat du Comité, ainsi que les modifications que l'on se propose d'apporter aux modalités de fonctionnement de la Chambre des communes, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il faudrait avoir recours à des spécialistes de l'extérieur pour ne pas créer de conflits d'intérêts. Comme il est en effet question de modifier éventuellement les modalités de fonctionnement de la Bibliothèque du Parlement, des bureaux des greffiers et de plusieurs autres institutions de la Chambre des communes relevant du Règlement de la Chambre, nous avons estimé qu'en confiant la rédaction de rapports, etc., à une personne venue de l'extérieur, on aurait un point de vue neuf et indépendant, ce qui ne serait pas le cas si la tâche était confiée à des personnes du cru, comme moi-même, par exemple.

Nous sommes donc arrivés à la conclusion qu'on aurait recours aussi bien au personnel de la Chambre qu'à des spécialistes de l'extérieur. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé les motions *h*) et *j*), qui sont complémentaires.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Je sais fort bien que la motion *h*) stipule: «offres d'aide déjà reçues». J'estime néanmoins que le Vérificateur général devrait être ajouté à cette liste, car je sais qu'il s'intéresse vivement aux travaux du Comité.

Le président: Le groupe consultatif du Vérificateur général figure justement sur la liste des témoins éventuels.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Si le Vérificateur général ne figure pas dans la liste relevant de la motion *h*), c'est parce que le Comité avait reçu des exposés écrits.

Le président: Oui.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Il s'agissait donc de demander au Comité d'accuser réception de tous ces rapports qui nous avaient été adressés, tout en ajoutant que, le cas échéant, nous pourrions les contacter à nouveau.

[*Text*]

We included the Auditor General because Mr. Baker made it quite clear that you were interested in the business of supply. I am aware of the committee that the Auditor General has put together, and the list that you have in front of you are people whom we wanted to bring forward to the committee for discussion as to whether or not we whould approach them to appear as witnesses before us.

• 1610

Mr. Huntington: Well, I think, Mr. Chairman—

The Chairman: Yes, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: —that the Auditor General should be invited then to submit a paper as these other offices have done.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Nobody submitted a paper.

The Chairman: Nobody . . . these were . . . .

Mr. Huntington: Just operative assistance.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): These are people who said that if you need some . . . .

The Chairman: They were unsolicited. They came in as soon as the committee was announced, Mr. Huntington, and of course the Auditor General may do exactly that very same thing. But we did not invite any persons to contact this committee as of yet.

Mr. Huntington: In other words, if the office of the Auditor General offered assistance, he could be added to that list.

The Chairman: Sure. Yes, Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I do not want to speak twice on the same subject but I will expand it somewhat by taking into account (i). I take Mr. Reid's point on (*h*) and I withdraw any objections I had. I do not want to be difficult on this and I think we should be grateful to these people, organizations, who have offered assistance. But in (i), there is some sense of immediacy and we have to decide that now, that the committee should, as soon as possible, seek authority from the House to engage the services of professional . . . and I want to deal . . . .

The Chairman: Yes. Let us deal with (*h*) first.

Mr. Collenette: Just a minute, Mr. Chairman, with respect. I would like to know what is determined by "professional", because in (*j*) we talk about engaging someone to co-ordinate, a task-force chairman from outside Parliament, and it was in this context that I had objections to (*h*), not ultimately, and I do not want people to take me the wrong way. I just feel at the moment it would be premature to make these kinds of decisions.

The Chairman: I do not mind admitting to you, Mr. Collenette, I am having a little bit of problem with (i) and (*j*) myself, and I would just like to say where. I was under the impression the committee would recommend under (i) that any services such as stenographic, clerical staff . . . .

[*Translation*]

M. Baker ayant souligné que l'on s'intéressait à la question des approvisionnements, le vérificateur général a été inclus dans cette liste. Je sais que le Vérificateur général a constitué un comité spécial. La liste contient les noms de personnes que nous pourrions éventuellement convoquer en qualité de témoins.

M. Huntington: Monsieur le président . . .

Le président: Allez-y monsieur Huntington.

M. Huntington: . . . je trouve que nous devrions demander au Vérificateur général de nous soumettre également un exposé écrit.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Personne n'a soumis d'exposé écrit.

Le président: Non, personne.

M. Huntington: Des offres d'aide.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Ce sont des personnes qui nous ont fait leur offre de services.

Le président: Nous ne leur avions rien demandé; c'est eux qui nous ont offert ces offres de services, dès que la constitution du Comité fut connue. Il se peut que le Vérificateur général décide d'en faire autant. Jusqu'à présent, nous n'avons rien demandé à personne.

M. Huntington: Donc, si le vérificateur général fait des offres de services, son nom pourrait être ajouté à la liste.

Le président: Certainement. Monsieur Collenette.

M. Collenette: Je retire les objections que j'avais émises à l'endroit de la recommandation *h*). Nous devrions être reconnaissants aux personnes et aux organisations qui nous ont fait des offres de services. Pour ce qui est de la proposition *i*), par contre, nous devrions décider si, oui ou non, nous devons demander à la Chambre l'autorisation d'engager des spécialistes de l'extérieur.

Le président: Commençons par la proposition *h*).

M. Collenette: Un instant, monsieur le président. Je voudrais savoir ce qu'on entend au juste par spécialiste, car dans la proposition *j*), il est question d'engager une personne étrangère au Parlement, qui serait chargée du travail de coordination. C'est dans cette optique que je m'étais opposé à la proposition *h*). Mais j'estime en effet que pareille décision serait prématurée.

Le président: Je dois reconnaître que je me pose, moi aussi, des questions quant aux propositions *i*) et *j*). Je pensais en effet que dans le cadre de la proposition *i*), le Comité recommanderait que pour engager des sténographes, du personnel de bureau, etc . . .

[*Texte*]

Mr. Lewis: On a point of order, Mr. Chairman, have we dealt with (*h*)?

The Chairman: Okay, you are right, Mr. Lewis. It is because Mr. Collenette said we could not discuss (*h*) without getting into (i) and (*j*), but perhaps I should have gone around the table once more on (*h*). Okay, what is the opinion? Do you want to discuss (*h*) (i) and (*j*) as a block, or do you want to go back to (*h*) and say yes or rejection, and then go on to (i) and then (*j*)? Mr. Lewis.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, I have sat and listened to the discussion and it seems to me the operative words are "should be called upon as required". And with those operative words, if we require it, we call upon it. If we do not require it, we do not call upon it and I think that answers it.

The Chairman: In other words, we would have to come back to the committee every time we felt there was requirement for these services.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): No, basically this is an acknowledgment that people have offered, and all the committee is doing is saying, thank you very much and if we need you we will call you.

Mr. Smith: Could I clarify one thing?

The Chairman: Yes, Mr. Smith.

Mr. Smith: On (*h*), clearly in the case of the speaker, the clerk, the research branch and the table research branch, they would be available without charge. What about in the case of the Parliamentary Centre? That is an organization that does not normally work gratuitously. Is it envisaged that they would be paid for their services?

The Chairman: That is a good point and maybe we should . . . .

Mr. Smith: Because if so, I do not think we are at the point where we need to rush into that. I mean, we may come to that but I think that is a little premature because I personally happen to think the best expertise in the country is resident on the hill and available to us without having to go out and pay people.

The Chairman: Okay. Yes.

Mr. Smith: So could you clarify that?

The Chairman: That is a good point, Mr. Smith, and I will come to Mr. Simmons in one second. I am glad you brought that up. Mr. Simmons.

Mr. Simmons: Well, a literal reading of (*h*) could certainly imply that passage of (*h*) now would constitute authority to go out and call upon the Parliamentary Centre, in other words, to incur a contractual obligation. I believe if we had stuck with the wording that had been suggested in the steering committee, we would not be having the trouble. The wording that was suggested was—I made the suggestion— that we acknowledge the offers and take them under advisement.

[*Traduction*]

M. Lewis: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Est-ce que la proposition *h*) est déjà réglée?

Le président: Vous avez raison, monsieur Lewis. M. Collenette avait fait remarquer qu'on ne pouvait pas séparer la proposition *h*) des propositions *i*) et *j*). Voulez-vous discuter des propositions *h*), *i*) et *j*) conjointement, ou bien préférez-vous vous prononcer séparément sur la proposition *h*), pour passer ensuite aux propositions *i*) et *j*)?

M. Lewis: La phrase clé, dans tout ceci, est: «devrait être engagé en cas de besoin». Donc, on le ferait uniquement en cas de besoin, ce qui, je crois, règle la question.

Le président: Le Comité devrait donc être consulté chaque fois qu'on estimerait qu'il faudrait avoir recours à ces services.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Non, il s'agit simplement d'accuser réception des offres de services, en ajoutant qu'éventuellement, nous pourrions les contacter.

M. Smith: Pourrais-je apporter une précision?

Le président: Certainement.

M. Smith: Au sujet de la proposition *h*), il est évident que les services de l'Orateur, du greffier et de la recherche seraient gratuits; par contre, le Centre parlementaire ne travaille pas gratuitement d'habitude. Est-ce qu'ils seraient rémunérés pour leurs services?

Le président: C'est une question qu'il faudrait en effet régler.

M. Smith: Dans l'affirmative, je ne pense pas qu'une décision doive être prise d'ores et déjà. En effet, je pense pour ma part que c'est sur la colline même que se trouvent les meilleurs experts dans ce domaine et qu'il est donc inutile de confier la tâche à d'autres, qu'il faudrait en plus payer.

Le président: Oui.

M. Smith: Qu'en est-il au juste?

Le président: Vous avez bien fait de soulever cette question, monsieur Smith. Monsieur Simmons.

M. Simmons: J'ai l'impression que si la proposition *h*) était adoptée, cela reviendrait à nous engager vis-à-vis du Centre parlementaire. Je pense qu'on éviterait les difficultés en nous en tenant à l'énoncé proposé par le comité de direction. Vous avez donc proposé que l'on accuse réception des offres de services, quitte à leur donner suite en temps et lieu.

[*Text*]

• 1615

The Chairman: I guess we changed that at today's subcommittee meeting which unfortunately you could not attend.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): And the discussion, by the way, with respect to it today, did not depart from the discussion the other day, when you first made the suggestion. The gist of what you were saying is precisely the gist of the discussion today and I think that clarifies that difficulty.

The Chairman: I will ask the clerk to read that out further to Mr. Smith's intervention. Would you now read it. This would be on (*h*).

The Clerk of the Committee: The last line would read: "Should be acknowledged and taken under advisement".

The Chairman: Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Item (i). I am sorry, Mr. Lewis, that I made that intervention before. I would just like to mention that I understood that we would use any stenographic, clerical staff and other services already available on the Hill and that we do not necessarily need a reference for that.

I would like the clerk to clarify that for me; if this committee feels they need from within your department, which is the committees branch, clerks, stenographic help or anything of that order, we do not need a reference for that? Yes, Mr. Lewis.

Mr. Lewis: That is the point I wanted to speak to.

When I discussed the House order with Mr. Pinard, it was my understanding that the words "stenographic and clerical staff" were encompassed within the House order as laid before the House and agreed to by all parties. I would submit that the services of professional staff and travel are something we will have to deal with separately with the house.

The Chairman: Yes.

Mr. Lewis: That is my understanding.

The Chairman: I could not agree more.

Mr. Lewis: Okay.

The Chairman: Could someone make a suggestion how item (i) . . .

Mr. Cullen: We could renumber the others.

The Chairman: Yes.

Mr. Cullen: Re-letter.

The Chairman: Perhaps, Mr. Marleau, you could advise me. Am I right in thinking that if we need help from within your agency, which is already on the Hill, we do not need a reference?

[*Translation*]

Le président: Je crois que nous avons changé cela lors de la séance du sous-comité d'aujourd'hui, à laquelle, malheureusement, il ne vous a pas été possible de prendre part.

M. Baker (Nepean—Carleton): Soit dit en passant, les discussions que nous avons eues à ce sujet aujourd'hui n'ont pas tellement permis de faire des progrès par rapport à ce que nous avons dit lorsque vous avez proposé l'idée. Précisément, dans l'ensemble, ce dont on a discuté aujourd'hui, c'est ce qu'on avait discuté au départ, et à mon sens, cela éclaircit la situation.

Le président: Je vais demander au greffier de vous donner lecture de ce qui a été dit après l'intervention de M. Smith. Nous sommes à l'alinéa *h*).

Le greffier du Comité: Il est dit à la dernière ligne qu'on en accuse réception et qu'on les examinera soigneusement.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Point *i*). Monsieur Lewis, excusez-moi d'être intervenu à ce sujet avant. Je voudrais simplement dire que si j'ai bien compris, nous aurions recours aux services de sténographie, aux employés de bureau, ainsi qu'à d'autres services qui existent déjà sur la colline, et qui en conséquence, il n'est pas nécessaire d'en faire la demande.

C'est précisément la question à laquelle je voudrais que le greffier réponde; je voudrais qu'il me dise qu'il n'est pas besoin que nous fassions une demande à cet effet. Oui, monsieur Lewis.

M. Lewis: C'est là-dessus que je voulais dire quelque chose.

Lorsque j'ai discuté de l'ordre de la Chambre avec M. Pinard, j'avais cru comprendre que les mots «sténographes et commis» faisaient partie de l'ordre de la Chambre, tel que déposé devant la Chambre et accepté par tout le monde. Je crois que pour ce qui est des services des experts et des déplacements, il faudra en discuter séparément avec la Chambre.

Le président: Oui.

M. Lewis: C'est ce que j'ai compris.

Le président: Je suis absolument d'accord.

M. Lewis: Très bien.

Le président: Quelqu'un pourrait-il dire comment le point *i*) . . .

M. Cullen: On pourrait renuméroter les autres.

Le président: Oui.

M. Cullen: Non, pas renuméroter, mais réorganiser.

Le président: Monsieur Marleau, vous pourriez peut-être me conseiller. Si je ne me trompe pas, au cas où nous aurions besoin de vos services, déjà disponibles sur la colline, nous ne serions pas obligés de faire une demande officielle?

[*Texte*]

The Clerk: No, certainly we can provide the stenographic and clerical staff required. The standard power to hire is usually worded in those terms.

The Chairman: Then everything but the reference to travel within Canada could be removed? Is that correct?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Agreed.

The Chairman: Mr. Thacker, Mr. Collenette and Mr. Lewis.

Mr. Thacker: I believe the word "professional" was put in in response to an intervention that I made that as quickly as possible, we should be trying to have a professional writer engaged who will go through the same process that we are all going to go through over the next week, because ultimately we have to write a report and it is absolutely impossible for 20 people to sit down; we would have 20 different versions, whereas a write who has gone through the same process over a period of months can often come up with a wording that would meet all of the needs. That was the only reason that the word "professional" was put in. Someone has to write a report.

The Chairman: Okay. Mr. Collenette, Mr. Lewis and Mr. Blaikie.

Mr. Collenette: On the last point of Mr. Thacker's, I think that the Library of Parliament staff are more than competent to monitor the activities of this committee on a daily basis and issue summaries. I fully agree with Mr. Thacker that at some point we probably would need the services of someone, perhaps from the Parliamentary Centre, perhaps someone else, to help with the drafting of the report, but I do not think that decision needs to be made at this particular point in time.

I guess what I am concerned about is that we just let this thing run away with itself and I think we have to keep it under very, very tight reins or be accused of failing to come to grips with our own affairs in a very efficient manner.

The other aspect I want to talk about is travel within Canada. There has been no talk in this committee about travel either in Canada or abroad, if I remember correctly.

The Chairman: That is exactly the purpose of bringing it before the committee.

Mr. Collenette: Okay, thank you. I would say that we should not preclude the fact of travelling outside the country. From a personal point of view I think if this committee does not at least at some point during its mandate, and preferably early in its mandate, visit Westminster or Washington then I do not think we will really have the expertise available to make some far-reaching changes.

• 1620

I suppose we can go anywhere in the world. We are not interested in junketeering, certainly I am not, but those two

[*Traduction*]

Le greffier: Non, nous serons en mesure de vous fournir les services dont vous aurez besoin. L'autorisation de recruter du personnel est généralement libellée de cette façon.

Le président: Bien. Alors, on peut éliminer tout, sauf la demande d'autorisation de voyager à l'intérieur du Canada; est-ce exact?

M. Reid (Kenora—Rainy River): D'accord.

Le président: M. Thacker, M. Collenette et M. Lewis.

M. Thacker: Le mot «professionnels» a été inclus en réponse à une intervention que j'ai faite voulant qu'aussi rapidement que possible, nous engagions un rédacteur qui fera exactement ce que nous ferons la semaine prochaine, parce que, une fois nos délibérations terminées, il nous faudra rédiger un rapport, et, bien entendu, il est absolument impossible de mobiliser 20 personnes à cet effet; si nous le faisions, eh bien, nous aurions 20 versions différentes. C'est la raison pour laquelle il va nous falloir engager un rédacteur qui assistera pendant plusieurs mois aux séances du Comité et qui, en conséquence, sera en mesure de rédiger un rapport acceptable par tous. C'est la seule raison pour laquelle nous avons inclus le mot «professionnels».

Le président: Très bien. M. Collenette, M. Lewis et M. Blaikie.

M. Collenette: Sur ce qu'a dit M. Thacker en dernier lieu, je crois que le personnel de la Bibliothèque du Parlement a toutes les compétences voulues pour suivre au jour le jour nos activités et pour rédiger des procès-verbaux. Je partage tout à fait l'idée de M. Thacker, c'est-à-dire qu'à un certain moment, il nous faudra recourir aux services d'un rédacteur, que nous demanderons peut-être au Centre parlementaire, ou à un autre service, pour rédiger le rapport, mais je ne crois pas que cette décision doive être prise pour l'instant.

Pour ma part, je redoute que nous n'attendions trop avant de prendre les mesures qui s'imposent, alors qu'il faudrait, à mon sens, faire preuve de vigilance, faute de quoi nous risquerions d'être accusés de laxisme, ainsi que d'inefficacité.

Je voudrais également dire quelques mots au sujet des déplacements au Canada. Nous n'avons pas parlé de cette question, pas plus que des déplacements à l'étranger, pour autant que je me souvienne.

Le président: C'est la raison pour laquelle nous soulevons la question devant le Comité.

M. Collenette: D'accord, merci. Nous ne devrions pas écarter la possibilité de nous déplacer à l'étranger. Personnellement, je dirais que si le Comité n'a pas l'occasion de se rendre à Londres et à Washington, de préférence au début de ses travaux, il n'aura pas les connaissances nécessaires pour recommander que l'on fasse des changements importants.

On pourrait bien entendu aller ailleurs également, mais pour ma part, je crois que tant le Parlement de Westminster que les

[*Text*]

institutions have had a profound effect, historically, the one on our actual rules, and I am talking about Westminster, and the other by the proximity to the United States and the influence of the American congressional system. I think we would be negligent in our work if we did not at least make some brief trip to those two countries, to those two institutions. I would therefore like to see the reference broadened.

The Chairman: You would like to see the reference broadened?

Mr. Collenette: The reference broadened, meaning just travel, period.

The Chairman: Yes, okay. Mr. Lewis.

Mr. Lewis: Maybe I am having trouble. I understand the concept of where we travel, but exactly what have we done to (i) at this point, or are we just discussing?

The Chairman: Well we are still discussing it. My impression is, Mr. Lewis, that we do not need the first two lines in (i); that it is taken automatically for granted that any clerical and other staff available on Parliament Hill is available to this committee; that (i) would include only that reference which says "to travel", and that depends on what this committee agrees to this afternoon. This is the impression I am getting from the discussion so far but it is still wide open; you can make any suggestion you wish.

Mr. Lewis: All right, so do we agree that we do not need professional help? Is that struck out?

The Chairman: We could. I think that should be dealt with under (*j*). I am sorry that we did not give our clerk very much time between our steering committee and this meeting this afternoon. You can take for granted that there was a lot of discussion and he has done the best he could to make this list available for this 3.30 meeting.

Mr. Lewis: But we are agreed then that we should have the power to travel?

The Chairman: We have not come to that decision yet, no. No, we have not.

Mr. Lewis: Okay.

The Chairman: Mr. Blaikie, and then Mr. Smith.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, am I correct in my understanding then that what what consensus we have thus far on (i) goes as follows: that the need for the authority to engage stenographic and clerical staff has now been perceived as redundant, so that is gone?

The Chairman: It is deleted. That would be deleted.

Mr. Blaikie: There is still a debate about the word "professional".

The Chairman: Yes.

[*Translation*]

deux Chambres américaines ont eu, d'un point de vue historique, une très forte influence sur les institutions canadiennes actuelles. Je crois donc que nous ferions preuve de négligence dans notre travail si nous ne visitions pas au moins ces deux pays, pour étudier le fonctionnement de leurs institutions. Je voudrais donc, en conséquence, que le mandat du Comité soit un peu élargi.

Le président: Vous voulez que le mandat soit élargi?

M. Collenette: C'est-à-dire qu'on nous autorise de nous rendre à l'étranger, c'est tout.

Le président: Très bien. Monsieur Lewis.

M. Lewis: Je ne suis plus très bien. Je sais que nous avons prévu de nous déplacer, mais est-ce que nous avons changé le point *i*), ou sommes-nous en train d'en discuter?

Le président: Nous sommes toujours en train d'en discuter. Si vous voulez savoir ce que j'en pense, monsieur Lewis, je crois que nous pouvons éliminer les deux premières lignes du point *i*); en effet, il va de soi que les services dont peut se prévaloir le Parlement sont, ipso facto, à la disposition de l'un de ses comités; donc, le point *i*) ne porterait que sur la question des «déplacements», et tout dépendra de ce que décidera le Comité cet après-midi. C'est ce que je retire de la discussion jusqu'à maintenant, mais nous n'avons pas pris de décision définitive; vous pouvez donc faire d'autres propositions si vous le voulez.

M. Lewis: Très bien; nous sommes d'accord sur le fait que nous n'aurons pas besoin d'engager un rédacteur? Nous éliminons cela?

Le président: Nous pourrions le faire. Je crois que cette question devrait relever du point *j*). Je voudrais m'excuser auprès du greffier, étant donné que nous ne lui avons pas laissé beaucoup de temps entre la réunion de notre comité directeur et cette séance. Soyez sûr néanmoins que nous en avons beaucoup discuté et que le greffier a fait tout son possible pour que cette liste vous soit remise au début de la séance.

M. Lewis: Donc, nous sommes tous d'accord sur le fait que le Comité devrait être autorisé à se déplacer?

Le président: Nous n'en sommes pas encore là.

M. Lewis: Très bien.

Le président: M. Blaikie, et ensuite, M. Smith.

M. Blaikie: Monsieur le président, si je ne fais pas erreur au sujet du point *i*), nous avons un consensus sur ce qui suit: le Comité n'a plus besoin de l'autorisation d'engager des sténographes et du personnel de soutien; nous en éliminons donc la possibilité?

Le président: Exact.

M. Blaikie: On n'a toujours pas tranché la question portant sur le recrutement de «professionnels».

Le président: C'est exact.

[*Texte*]

Mr. Blaikie: we are trying to decide where we should travel, or whether—

The Chairman: Yes, if and when it is needed.

Mr. Blaikie: Could I say about the question of engaging the services of professionals, and this has already been suggested, that this is related to (*j*) because if we have a task co-ordinator for all the committee's work, it seems to me that this involves the implication that we might be hiring or engaging the services of other than simply stenographic and clerical staff in order that the task co-ordinator might have something to co-ordinate. I would like to put in a plug for having someone very early on, somewhat in the same vein as Mr. Thacker, very early on, listening to the discussion, listening to the witnesses, listening to the interaction between members of the committee and witnesses, because if we are going to in September have an interim report as has been suggested, and further down the road have a report which reflects some kind of consensus among the members, that is a very artful task and one that, I think, can be done better if someone has had the benefit of listening to all the proceedings. I speak out of the experience of both Mr. Thacker and I, and I think Hal Herbert, who is also on this committee, might also back us up on this, of the task force on federal-provincial fiscal arrangements. There we did come up with a consensual report, which I think was a good one incidentally. One of the reasons that we were able to come to a consensus on very difficult questions of domestic policy was that we had the benefit of someone, in this case Mr. Rod Dobell from the University of Victoria, who was there all the time and was able to put it together for us, not putting together his own ideas but putting together our ideas in a form that was of service to the committee and to the topic. I think the sooner we get somebody like that the better. Insofar as both the professional staff, in paragraph (i), and the task co-ordinator, in (*j*), seem to me to give the committee the freedom to do that as soon as possible, I want to support them. If there are changes in wording that make clear what is our intention, fine, but I do not think we should kid ourselves about our ability, just as members of Parliament, to work without that kind of help.

• 1625

The Chairman: Thank you, Mr. Blaikie. Mr. Smith, Mr. Daudlin and Mr. Reid.

Mr. Smith: First of all, Mr. Chairman, on the subject of travel, I think it might as well be broadened to maintain flexibility. I do not think you would need to delineate as between within or outside Canada. It may well be that the House recesses at some point in July and it could be that this committee would want, then, perhaps to go to Washington before the congressional elections. I think we should maintain flexibility and delete the limiting aspect "within Canada".

[*Traduction*]

M. Blaikie: Nous essayons de décider où nous devrions aller, ou si . . .

Le président: Si on devrait se déplacer, si c'est nécessaire et quand on le ferait.

M. Blaikie: Au sujet du recrutement de certains professionnels, et je crois qu'on l'a déjà dit, c'est une question qui relève du point *j*), parce que si nous avons un coordinateur pour tous les travaux du Comité, il me semble que cela implique que peut-être nous serons tenus de recruter ou de recourir à d'autres services que ceux dont on a parlé si l'on veut que le coordonnateur ait quelque chose à coordonner. Je voudrais insister pour que l'on engage quelqu'un très rapidement, comme l'a d'ailleurs dit M. Thacker, c'est-à-dire quelqu'un qui assistera aux séances du Comité, qui écoutera ce que les témoins nous diront, parce que si nous voulons présenter un rapport provisoire en septembre, comme on l'a dit, et plus tard un rapport plus circonstancié qui reflétera un genre de consensus des membres du Comité, il faut se rendre compte que c'est un travail très exigeant et qui demande beaucoup de savoir-faire; à mon avis, il ne pourrait être mené à bien que par une personne qui aura assisté à l'ensemble des séances du Comité. C'est d'ailleurs ce que notre expérience nous dit, tant celle de M. Thacker que la mienne, et je crois d'ailleurs que Hal Herbert, qui fait également partie du Comité, nous appuierait aussi; en effet, c'est ainsi que nous avons procédé pour le comité spécial chargé d'étudier les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Nous avons rédigé un rapport de consensus qui, je crois, était un bon rapport, soit dit en passant. L'une des raisons qui nous ont permis d'aboutir à un consensus sur des questions pourtant très difficiles de politique nationale s'explique par le fait que M. Rod Dobell, de l'Université de Victoria, a assisté à toutes les séances du Comité, après quoi il a rédigé un rapport, non pas de ses propres idées, mais un rapport regroupant les différents points de vue des membres du Comité, qu'il a ensuite présenté au Comité pour qu'il en discute. Plus tôt nous pourrons engager une telle personne, mieux cela sera. En ce qui concerne le personnel professionnel visé au paragraphe *i*) et le coordinateur, au paragraphe *j*), il semblerait que le Comité puisse le faire aussi rapidement que possible, et je suis pour ma part tout à fait d'accord. Si l'on veut modifier le libellé pour mieux préciser notre intention, très bien, mais il ne faudrait pas que nous nous bercions d'illusions; les députés ne peuvent se passer d'experts.

Le président: Merci, monsieur Blaikie. M. Smith, M. Daudlin, et ensuite M. Reid.

M. Smith: Premièrement, monsieur le président, au sujet des déplacements, je crois qu'il serait aussi bien d'élargir le mandat du Comité, pour que l'on conserve une certaine flexibilité. Je ne pense pas qu'il soit besoin de préciser que les déplacements se feront à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada. Il se peut que la Chambre ajourne en juillet et que le Comité désire se rendre à Washington avant les élections au Congrès, qui doivent avoir lieu bientôt. Pour assurer une

[*Text*]

On the subject of writers, or professionals, or whatever, I do not really think we need to rush into that. I happen to think the talent that is resident in the House of Commons apparatus is really first class. I do not want Mr. Marleau to get a swelled head, or that, but I think we have the *crème de la crème* requisitioned by this committee. The two major reports that the Disabled committee put out were large documents—our follow-up report was 175 pages. We did use some outside talent in terms of the graphic and design aspects, but in terms of the assembling, the organization, that was done in house, basically by the people made available to us by the Clerk's office or the Committees Branch and the Library of Parliament Research Branch. We have the top people available to us and, quite frankly, I doubt if we are going to do as well, let alone any better, than what we have here.

I really do not think we need to rush into that. These people are going to be with us from day one and will be in a position where I think they can handle the co-ordination, the organization and the structuring of a report. Quite frankly, I do not see any need to seek that authority at this point in time.

The Chairman: All right. Mr. Smith will be followed by Mr. Daudlin, Mr. Reid and Mr. McGrath.

Mr. Daudlin: Mr. Chairman, I do not find that I can support what Mr. Smith has just indicated. I find myself supporting Mr. Blaikie and Mr. Thacker, for many reasons, not the least of which are the reasons raised by Mr. Reid earlier in terms of the potential conflict in the event we do range far and wide and get into an examination not only of the rules themselves but also of the impact of those rules and how they reflect on other organs of the House, including the Library, including the Table officers, and what have you. To permit us the kind of independence of movement that perhaps a non-resident co-ordinator and writer might give us, it seems to me that it is important that, in fact, that potential at least be available to us.

I think, as well, I share the concerns and I see the merit of Mr. Blaikie's argument that, in fact, a person with us early on is able to understand the directions that have been taken by various members on all sides of the table and, perhaps, is able to appreciate the common ground and come up early with wording in drafts, and what have you, that permit a greater consensus of opinion and expression. All are going to permit us, I think, to do our work most easily. I think that is not, and I would not want it to be seen as, a reflection on the abilities of any of the resident experts and task co-ordinators and assistants whom we have available to us in the House. They are, as

[*Translation*]

certaine flexibilité, je pense qu'il faudrait éliminer les mots «au Canada».

En ce qui concerne les rédacteurs ou les professionnels dont on a parlé, je ne crois pas que cette question présente un quelconque caractère d'urgence. Pour ma part, je crois que le personnel qui travaille pour la Chambre des communes est de tout premier ordre. Je ne veux pas que M. Marleau se rengorge pour autant, mais je pense que le Comité a à sa disposition la crème de la crème. Les deux rapports importants qui ont fait suite aux travaux du comité sur les handicapés sont des documents importants . . . notre rapport qui y a fait suite comportait 175 pages. A cette occasion, pour la conception graphique et pour la présentation des rapports, nous avons recruté des spécialistes de l'extérieur, mais en ce qui a trait à l'organisation et à la préparation des rapports, c'est le personnel de la Chambre qui s'en est chargé, et c'est précisément les mêmes personnes qui ont été mises à notre disposition par le bureau du greffier, ou le service des comités, et par le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. Nous avons donc les meilleurs éléments à notre service, et pour être franc, je ne pense pas que si nous nous adressions ailleurs, nous serions mieux servis, voire aussi bien servis que par les gens qui travaillent pour nous maintenant.

Il n'y a donc pas, comme je l'ai dit, d'urgence en la demeure. Ces personnes vont collaborer avec nous dès le début, et je pense qu'elles seront à même de coordonner l'organisation et l'élaboration du rapport. Franchement, pour l'instant, je crois qu'il n'y a pas lieu de demander la permission de recruter certaines personnes de l'extérieur.

Le président: Très bien. M. Smith, et ensuite M. Daudlin, M. Reid et M. McGrath.

M. Daudlin: Monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec ce que M. Smith vient de dire. Je serais pour ma part d'accord avec le point de vue de M. Blaikie et de M. Thacker, et ce, pour plusieurs raisons, notamment pour les raisons invoquées par M. Reid avant, qui ne sont, au demeurant, pas des moindres, en ce qui a trait à la possibilité d'un certain conflit qui risque de se présenter si nous étudions en long et en large, ainsi qu'en profondeur, non seulement les règles en soi, mais également l'incidence de ces règles sur les différents services de la Chambre, notamment la Bibliothèque du Parlement, ainsi que d'autres services. Pour que nous soyons parfaitement indépendants, il serait peut-être bon de confier la coordination et la rédaction à des spécialistes de l'extérieur; c'est à mon sens important, et nous devrions pouvoir le faire.

Également, je dois dire que je partage et vois le bien-fondé du point de vue de M. Blaikie, à savoir qu'il serait bon que nous recrutions dès le départ quelqu'un qui assisterait aux séances du Comité, qui comprendrait donc l'orientation de notre travail, ainsi que l'opinion des différents membres du Comité, qui serait mieux en mesure d'évaluer les points d'accord et de désaccord, et qui pourrait, en conséquence, rapidement rédiger un premier jet du rapport sur lequel il y aurait un consensus d'opinions et d'expressions beaucoup plus large. Cela nous permettrait, je pense, de faciliter notre travail. Cela dit, je ne voudrais pas et je ne pense pas que le fait de faire

[*Texte*]

Mr. Smith says, first class, but I think there are some other concerns that in fact have been expressed here that have great validity as well and, in fact, might even permit us to be using representatives of those precise organs of the House, the Library and the Table, as raw material for this report, in the sense that we can call on representatives of those organs as well to give evidence before us and not be putting themselves in a position, indeed, of conflict when they would presume to be witnesses and servants of the committee at the same time.

• 1630

So for all those reasons, it would seem to me that it is important for us to examine at least the potential of early on having the possibility of retaining the services, in my view, of two persons. It is possible that a professional writer and a task co-ordinator could be one and the same person, but it may not be possible as well, and I would think you would want the freedom of having two to fulfil those roles.

The Chairman: Thank you, Mr. Daudlin.

Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Mr. Daudlin has made all my points. I agree with him, Mr. Blaikie, and Mr. Thacker.

The Chairman: Thank you.

Mr. McGrath, please.

Mr. McGrath: Mr. Chairman, I do not want to reflect on anything that has been said or on anyone who has intervened, because I intervened myself, but I merely want to put out a word of caution that I hope we do not get involved in procedural arguments or debates around here with respect to perfunctory things like the report of the steering committee. I have, and I know all members have, complete confidence in those who are on the steering committee. I would like to see us move on very quickly to getting into some matters of substance, because, God knows, it is going to be dull going as it is; let us not make it any duller.

The Chairman: We appreciate your remarks, Mr. McGrath. I think, though, we had to, at least at the beginning, go through a couple of meetings of this nature before we had everybody's impressions and opinions and ideas down so that we could start next week on Tuesday with the regular meetings of hearing witnesses and everything else.

Now, I am going to try to see if there is a consensus here.

Yes, Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I have a question before you resolve this matter, and I stand by the arguments that I made earlier, because I think the Library of Parliament personnel and the Clerks at the Table are more than competent at this particular

[*Traduction*]

appel à des spécialistes de l'extérieur discrédite de quelque façon que ce soit la compétence du personnel qui est mis à notre disposition par la Chambre des communes. Comme M. Smith l'a dit, nous avons un personnel de première classe, mais je pense qu'il y a d'autres idées très valables qui ont été exprimées et qui nous permettraient même, en fait, de faire appel à des représentants de ces services précis de la Chambre, la Bibliothèque et le bureau de la Chambre, à titre de spécialistes, pour la rédaction de ce rapport, et de demander à ces personnes-là de témoigner devant le Comité, sans qu'elles se retrouvent dans une position de conflit d'intérêts du fait qu'elles seraient à la fois témoins et employées du Comité.

Pour toutes ces raisons, il me semble qu'il est important que nous étudiions au moins la possibilité de retenir très tôt les services de deux personnes. Il se peut que les fonctions de rédacteur professionnel et de coordonnateur du projet puissent être assumées par la même personne, mais cela peut s'avérer impossible aussi, et je pense que nous voudrions au moins avoir la liberté de pouvoir retenir les services de deux personnes pour remplir ces fonctions.

Le président: Merci, monsieur Daudlin.

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): M. Daudlin a dit tout ce que j'avais à dire. Je suis d'accord avec lui, ainsi qu'avec MM. Blaikie et Thacker.

Le président: Merci.

Monsieur McGrath, s'il vous plaît.

M. McGrath: Monsieur le président, je ne veux critiquer rien de ce qui a été dit ni personne qui est intervenu, parce que je suis intervenu moi-même; je veux simplement dire qu'il faut se garder de discuter ou de débattre de questions de procédure concernant des choses qu'on ne fait que pour la forme, comme la rédaction du rapport du comité de direction. Je fais entièrement confiance aux membres du comité de direction, comme tous les membres d'ailleurs, je le sais. Je voudrais qu'on aborde dès maintenant des questions de fond, parce que Dieu sait que notre travail est déjà assez fastidieux, et il ne faudrait pas qu'il le soit davantage.

Le président: Nous apprécions vos commentaires, monsieur McGrath. Cependant, je pense que nous devions, du moins au début, avoir quelques réunions de ce genre pour recueillir les impressions, les opinions et les idées de tous les membres, de sorte que nous puissions procéder, dès mardi de la semaine prochaine, à nos réunions ordinaires, notamment à l'audience de témoins, et ainsi de suite.

Maintenant, je vais essayer de voir s'il y a un consensus là-dessus.

Oui, monsieur Collenette.

M. Collenette: J'ai une question à poser avant qu'on règle cette question, et je veux dire que je suis d'accord avec ce qui a été dit précédemment, car je crois que le personnel de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que les greffiers, ont toutes

[*Text*]

point in time to draft a report. We are not going to be putting out a report that is for public consumption in the same way as, say, Mr. Smith's committee has, which has to reach a wide audience in the country with graphic explanations, that type of thing. Those kinds of committees need the professional help. But I would like, before you resolve the matter, since I think my view is probably in the minority, but that is fine, ask the question: Has the subcommittee answered the point as to what exactly the task co-ordinator would do, and perhaps they could tell me what a task co-ordinator from outside could do any better than three eminent clerks, all of them I have worked with over the years since I have been around here, cannot do?

The Chairman: That is a very good question, and I hope the members of the steering committee will voice their impressions on that. The impression we had at the steering committee, Mr. Collenette, and even the clerks can add in if they wish, is that the clerk is not the person equipped for that particular task.

The co-ordinator, depending on what this committee directs him to do, would be the go-between between the members of the committee and any and all persons, whether they work on Parliament Hill or elsewhere, who would have important input to this committee. In other words, we would direct the co-ordinator, if that is the wish of the committee—that we have such a person direct in our name any liasion that would go on between this committee and, say, the Research Branch of Parliament or any other additional staff we would have available to us from the clerks' department. This person would be—as a matter of fact, you could call him a co-ordinator or a general manager or whatever.

On the special committee on alternate energy, we called that person a project manager. Fortunately, and this goes along with what Mr. Smith mentioned, such a person did exist on Parliament Hill within the Science and Technology Division of the Library. We had a wonderful staff, and they helped us write a terrific report. However, at times we did have to go out to get other consultants to help us, and the research people were quite frank in telling us that they did not have the expertise at certain times. But the project manager was indeed an employee of the Library of Parliament. So I wish other members of the steering committee would also give their impressions.

• 1635

Mr. Collenette: Mr. Chairman, just a supplementary question, and I am sorry I am questioning you. You basically stated that we have to go off the Hill to get someone competent to act as a project manager for this committee.

The Chairman: No, it was not competence. Competence was not mentioned at all, Mr. Collenette.

[*Translation*]

les qualités voulues, à ce stade-ci, pour rédiger un rapport. Notre rapport ne doit pas être présenté comme s'il s'adressait à la population, comme celui, disons, du comité de M. Smith, qui doit rejoindre un vaste auditoire dans le pays et renfermer des explications graphiques, et ce genre de choses. Ces comités ont besoin d'aide professionnelle. Mais avant de passer à autre chose, j'aimerais poser la question suivante, étant donné que mon point de vue est probablement celui de la minorité, mais de toute façon: le Comité a-t-il répondu à la question de savoir ce que seraient exactement les fonctions du coordonnateur de projet, et pourrait-on me dire ce qu'un coordonnateur de projet de l'extérieur pourrait faire de mieux que trois éminents greffiers avec qui j'ai eu l'occasion de travailler au cours des années?

Le président: C'est une très bonne question, et j'espère que les membres du comité de direction vont exprimer leur point de vue là-dessus. L'impression que nous avons eue au sein du comité de direction, monsieur Collenette, et les greffiers pourront même renchérir s'ils le désirent, c'est que le greffier n'est pas la personne la plus à même de remplir cette fonction particulière.

Le coordonnateur, selon les directives qu'il recevra du Comité, ferait fonction d'intermédiaire entre les membres du Comité et toute personne, qu'elle travaille sur la colline du Parlement ou ailleurs, qui a un apport important à faire au Comité. En d'autres termes, nous chargerions le coordonnateur—si telle était la volonté du Comité—d'assurer en notre nom la liaison entre notre Comité et, disons, le service de recherche du Parlement, ou tout autre employé supplémentaire à notre disposition venant du service des greffiers. Le titulaire du poste serait en fait coordonnateur, ou directeur général, ou quoi que ce soit.

Au comité spécial sur les énergies de remplacement, le titulaire s'appelait chef de projet. Par bonheur, et cela rejoint ce que M. Smith disait, cette personne-là se trouvait sur la colline du Parlement, au sein de la Division de la science et de la technologie de la Bibliothèque du Parlement. Nous avions un personnel formidable, et il nous a aidés à rédiger un excellent rapport. Cependant, nous avons dû parfois recourir aux services d'autres conseillers pour nous aider, et le personnel de recherche a été assez franc pour nous dire qu'il n'avait pas les compétences voulues pour accomplir le travail. Mais le chef de projet était effectivement un employé de la Bibliothèque du Parlement. Alors, j'espère que d'autres membres du comité de direction donneront leurs impressions.

M. Collenette: Monsieur le président, une question supplémentaire, et je m'excuse de vous interroger comme cela. Vous avez dit essentiellement qu'il fallait aller à l'extérieur pour trouver quelqu'un de compétent pour remplir les fonctions de chef de projet pour ce Comité.

Le président: Non, ce n'était pas une question de compétence. On n'a pas du tout parlé de compétence, monsieur Collenette.

[*Texte*]

Mr.Collenette: Then what is the criterion?

The Chairman: The steering committee had a consensus that they would like a person completely removed from the parliamentary establishment, and for the special reasons of this committee, in other words. That is the impression I get and I would like the other members to comment.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): If I may just speak to that, I just want to reiterate that in terms of the competence that was not discussed in terms of being able to produce things. The issue that concerned us was not only a concern of Mr. Reid, it concerned a number of other people, and was the difference between the kind of committee the chairman was speaking of, alternate energy and so on, and this kind of committee, given the nature of its operation. We were not then talking about the operation of Parliament itself, of which the clerks branch, the Library of Parliament, et cetera, are a part. It was the fact that this committee is different that we are indeed speaking about the agencies and may very well be commenting on the agencies of Parliament and their work.

Mr. Epp raised the question of freedom of information which may involve very much—if we get into it, in any event—some recommendations with respect to the operations of some of the agencies of Parliament. One other agency we may very well be looking at would be the legal branch, the legislative branch, the law office of Parliament. We could be dealing with the Table and its function. We could even come to the point where we would be dealing with standing orders as they dealt with the Speaker who is the supreme officer within the administration of Parliament. For that reason, because of the possibility of conflict, we felt it was best to avoid those possibilities, not on the grounds of the competence of the agencies to do it, but with respect only to the question of conflict. It might be difficult, and that is the operative word, for any of those agents to make a comment as a witness before us if parts of them were engaged in the task force operation we were talking about.

That is the purpose of it. I want to assure Mr. Collenette that is the purpose of it, based on the fact that this is different from all of the other kinds of committee studies to which you directed your attention.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. We have Mr. Blaikie, then Mr. Cullen and Mr. Allmand.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I just wanted to respond to one thing that Mr. Collenette said. I hold an entirely different view about what kind of report we want to come up with. I hope that what we come up with will be worthy of rather wide distribution and that we might finally democratize the issue of parliamentary reform and treat it in such a way that ordinary Canadians, and not just clerks of the House and members of Parliament, might understand just what it is we are recommending, why we are recommending it and the history of some of the problems to which our recommendations are addressed.

[*Traduction*]

M. Collenette: Alors, quel était le critère?

Le président: Le comité de direction a convenu qu'il aimerait retenir les services d'une personne complètement indépendante du Parlement, et ce, à cause du mandat spécial du Comité, pour ainsi dire. C'est l'impression que j'ai, et j'aimerais que les autres membres commentent là-dessus.

M. Baker (Nepean—Carleton): Si vous me le permettez, je veux simplement réitérer le fait qu'il n'a pas été question de compétence, de capacité de produire quelque chose. Ce qui nous préoccupait—et ce n'était pas une préoccupation seulement pour M. Reid, mais pour un certain nombre d'autres membres—c'est la différence qui existe entre le genre de comité dont le président parlait plus tôt, celui sur les énergies de remplacement, et ainsi de suite, et notre Comité, compte tenu de la nature de ses activités. Nous ne discutions pas alors du fonctionnement du Parlement en tant que tel, dont font partie le service des greffiers, la Bibliothèque du Parlement, et ainsi de suite. Le Comité est différent, en ce sens qu'il sera en fait appelé à discuter des organismes, à faire des commentaires sur les organismes du Parlement et leur travail.

M. Epp a soulevé la question de la liberté d'information, qui suscitera sans doute beaucoup—si nous abordons la question, de toute façon—certaines recommandations concernant le fonctionnement de certains services du Parlement. Un autre service que nous étudierons fort probablement sera le service juridique, le service législatif, le bureau du légiste et conseiller parlementaire. Nous discuterons peut-être des greffiers et de leurs fonctions. Nous pourrions même aborder la question du Règlement de la Chambre concernant l'Orateur, qui est le chef de l'administration du Parlement. C'est pour cette raison, à cause de la possibilité de conflits, que nous avons pensé qu'il valait mieux prévoir cette éventualité, non pas par manque de compétence des services, mais simplement à cause de la possibilité de conflits d'intérêts. Il pourrait être difficile—et c'est un mot administratif que j'utilise—pour un de ces fonctionnaires de faire un commentaire à titre de témoin devant le Comité s'il fait partie des activités du groupe de travail dont nous parlons.

Voilà l'explication. Je veux assurer à M. Collenette que c'est vraiment la raison pour laquelle nous avons fait cette proposition, étant donné que le travail de notre Comité est différent de toutes les autres études de comité sur lesquelles vous vous êtes peut-être penché.

Le président: Merci, monsieur Baker. Nous avons M. Blaikie, ensuite M. Cullen et M. Allmand.

M. Blaikie: Monsieur le président, je voulais simplement répondre à quelque chose qu'a dit M. Collenette. J'ai des idées complètement différentes sur le genre de rapport que nous voudrons faire. J'espère que nous pourrons rédiger un rapport qui connaîtra une grande diffusion et que nous pourrons peut-être finalement démocratiser la question de la réforme parlementaire et l'aborder d'une façon telle que les Canadiens ordinaires, et non pas seulement les greffiers de la Chambre et les députés, puissent comprendre nos recommandations, les motifs qui les ont suscitées, et l'explication de certains problè-

[*Text*]

So I would be looking to a report that would get parliamentary reform out of the back rooms of the Hill, so to speak, and on to the streets, as it is already in a way, through the televising of the proceedings.

So whether we like it or not, parliamentary reform is already something widely distributed in so far as there is a great sense out there that the place needs to be reformed. If our report does not address that widespread anxiety, if it is not available to people in wide numbers, and readable in that sense, then we will have failed. So I do not agree with Mr. Collenette, at least in so far as I understand what he seems to be saying.

• 1640

The Chairman: Mr. Cullen, followed by Mr. Allmand.

Mr. Cullen: I have been trying to determine our procedure. I gather we are running item 2(i) and 2(*j*) together. As I get the sense of the committee from the steering committee report, we pretty well have agreed that the committee should, as soon as possible, seek authority from the House to travel. That seems to be agreed on the basis that we may not be back here until October, and we may decide that we want to travel. Now, to talk about the professional, are we moving into the next category?

The Chairman: Yes. Now, Mr. Cullen, I think you have the right impression. I have the same impression. Possibly we are ready now to make the motion on the corrected item 2(i), then under (*j*),we could consider the phrase "to engage the services of a professional" and add the words "task co-ordinator". We could consider those two together. But if you are ready to move under item 2(i), if you do not mind, I would like to ask Mr. Allmand to say a word before you make your motion if you wish to. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, thank you. I wanted to comment as well on the statement by Mr.Collenette. I am not sure whether I understood him properly or not but, with respect to the type of report that you will seek, and the type of help that you will need to bring about that report, while there will be some things in your report that will be very technical and relate to the rules, I would hope as well that you will try to explain those in the report, so that these rules and Parliament will become more relevant to the general public.

You know, we had this article during the ringing of the bells, and *Maclean's* thought it was important enough to put it on their cover, and to comment very widely on how bad the rules are or how badly Parliament was operating. As we all know, Parliament is in disrepute in the country with all politicians and all parties in the way that we act, and the way we seem to be carrying on our business. So I think the type of report you want is one which, while you change the rules, will

[*Translation*]

mes que cherchent à résoudre nos recommandations. Alors, j'aimerais avoir un rapport qui permettrait que la question de la réforme parlementaire ne soit pas un sujet qui intéresse seulement les membres de l'appareil parlementaire, mais aussi les gens de la rue, comme c'est déjà le cas, d'une certaine façon, par le biais de la télédiffusion des travaux.

Alors, qu'on le veuille ou non, la réforme parlementaire est déjà une question qui est d'intérêt très général, en ce sens que la population estime qu'une réforme s'impose. Si notre rapport ne répond pas aux attentes générales, s'il n'est pas largement accessible à la population, s'il n'est pas intelligible à ce niveau-là, nous aurons manqué à notre devoir. Alors, je ne suis pas d'accord avec M. Collenette, du moins de la façon dont j'interprète ses propos.

Le président: Monsieur Cullen, suivi de M. Allmand.

M. Cullen: J'essaie de comprendre notre mode de fonctionnement. Nous étudions, je crois, les paragraphes *2i*) et *2j*) ensemble. Si je comprends bien l'intention des membres du Comité d'après le rapport du sous-comité, nous sommes d'accord pour dire que le Comité devrait demander le plus tôt possible à la Chambre la permission de voyager. Cela me semble convenable, car la Chambre pourrait ajourner jusqu'en octobre, et entre temps, nous pourrions vouloir voyager. Maintenant que nous parlons de retenir les services de professionnels, ne passons-nous pas à une autre catégorie?

Le président: En effet. Monsieur Cullen, vous comprenez bien. Je comprends la même chose. Nous pourrions peut-être adopter la motion du nouveau paragraphe *2i*), et au paragraphe suivant, nous pourrions étudier la possibilité d'adopter la motion suivante: «retenir les services d'un professionnel», et ajouter les mots: «coordinateur des travaux». Nous pourrions étudier ces deux modifications ensemble. Cependant, si vous voulez présenter une motion au paragraphe *2i*) j'aimerais d'abord, si vous me le permettez, demander à M. Allmand de prendre la parole. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Merci, monsieur le président. J'aimerais également intervenir au sujet de la déclaration de M. Collenette. Je ne sais pas si j'ai bien compris ce qu'il disait, mais pour ce qui est du genre de rapport qu'il veut présenter, pour ce qui est des compétences qu'il veut réserver pour le Comité, il y aura des questions très techniques dans ce rapport qui portera sur le Règlement; j'espère que nous essaierons d'expliquer ces points techniques dans notre rapport, afin que le Parlement et le Règlement de la Chambre des communes soient mieux compris du public.

Le magazine *Maclean's* a publié un article pendant la période des cloches, et les rédacteurs ont pensé que cet article était assez important pour faire l'objet de la page couverture; et dans l'article, le journaliste discourait longuement sur les lacunes du Règlement et sur le mauvais fonctionnement de la Chambre. Nous le savons tous, le Parlement n'est pas très bien vu dans le pays, et cela comprend tous les politiciens et tous les partis; notre comportement est mal compris. Donc, je pense

[*Texte*]

explain to the public why you are changing them, and why this is relevant to the business of the country. In other words, we should prepare a report that will be accepted and understood publicly, not just by members of Parliament and experts.

And I think for that reason, it is important to have somebody who helps you with the writing and so on, who just is not an "in" sort of person, an expert on parliamentary rules. They also have to see that other dimension, which is: how does the public see and understand Parliament; how can we make Parliament more relevant, more understandable, and more theirs. We want them to think that this is *our* Parliament, not something where those guys up on Parliament Hill carry on like, as somebody said recently, a zoo or something. I do not know who it was; maybe it was John Evans who made the comment.

An hon. Member: He said "clowns".

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand. I will go back to Mr. Cullen now. I believe we have a consensus on that part, if you would care to re-word that motion.

Mr. Cullen: Well, I would like to suggest that Clause 2(i) read:

> 2.(i) That the committee should, as soon as possible, seek authority from the House to travel.

I think it is self-evident that we are only going to use it, if and when, required. I mean, if we are trying to soften that up, let somebody else make the motion. That is all I am asking.

The Chairman: Okay. It is seconded by Mr. Baker. Before taking the vote, Mr. Huntington has a commnent.

Mr. Huntington: The only thing that leaves me with a little apprehension is why say "as soon as possible"? Why not just say "seek authority to travel", when the time arrives.

Mr. Cullen: I think the point we are making there is to seek it before adjournment.

The Chairman: Yes.

Mr. Huntington: We want the committee to get the message. But I did agree, Mr. Chairman, with the statement that I did hear here, that we should be doing a lot of listening and gathering as much comprehension and understanding as possible before we venture out.

The Chairman: Exactly.

Mr. Huntington: We have a lot of work to do in that area alone, so what is the rush?

The Chairman: I think if I can interpret the feelings of the members, eventually this Parliament will adjourn, say, sometime between now and the end of July hopefully, and possibly—

Mr. McGrath: You know something I do not know.

[*Traduction*]

que nous voudrions présenter un rapport qui, si nous modifions le Règlement, expliquera le bien-fondé de ces modifications et expliquera également comment ces modifications sont mieux adaptées aux intérêts nationaux. Autrement dit, nous devons présenter un rapport qui sera accepté et compris par l'ensemble du public et non pas seulement par les seuls députés et spécialistes.

Dans ce contexte, il importe d'embaucher quelqu'un qui sache écrire, quelqu'un qui n'est pas seulement qu'un spécialiste en matière de règlements parlementaires. Nous avons besoin d'une personne qui comprenne les deux aspects: comment le public perçoit le Parlement et comment nous pouvons faire en sorte que le public comprenne mieux le Parlement et qu'il s'y sente à l'aise. Nous voulons que le public pense que le Parlement lui appartient et que le Parlement ne soit pas perçu comme une arène sur la colline où les députés se comportent comme dans un zoo, comme le disait quelqu'un récemment. C'est peut-être M. John Evans qui a dit cela.

Une voix: Il a parlé de «clowns».

Le président: Merci, monsieur Allmand. Je reviens à M. Cullen. Nous avons, je pense, un consensus, alors, si vous voulez présenter votre motion.

M. Cullen: J'aimerais proposer que le paragraphe 2.i) se lise comme suit:

> 2.i) Que le Comité demande le plus tôt possible à la Chambre l'autorisation de voyager.

Il est bien évident que nous n'utiliserons ce pouvoir qu'au besoin. Si quelqu'un veut modifier cette motion encore, eh bien, qu'il présente sa motion.

Le président: D'accord. Votre motion est appuyée par M. Baker. Avant de passer au vote, je donne la parole à M. Huntington.

M. Huntington: Je me demande pourquoi nous devons dire «le plus tôt possible». Pourquoi ne nous contentons-nous pas de demander tout simplement à la Chambre l'autorisation de voyager?

M. Cullen: Nous devons obtenir l'autorisation de la Chambre avant l'ajournement.

Le président: Oui.

M. Huntington: Je voudrais que les membres du Comité me comprennent bien. Monsieur le président, je suis d'accord avec la déclaration que j'ai entendue ici, à savoir que nous devons nous documenter le mieux possible, nous informer avant d'aller voir ailleurs.

Le président: Précisément.

M. Huntington: Pour nous documenter, nous avons énormément de travail à faire; alors, qu'est-ce qui presse tant?

Le président: Si je peux interpréter les opinions des membres du Comité, la Chambre finira par ajourner d'ici à la fin du mois de juillet, et peut-être . . .

M. McGrath: Vous en savez plus long que moi.

[*Text*]

The Chairman: I am just saying possibly. Eventually, it may adjourn. So by late September or in October, there could be a possibility as someone mentioned where Westminster especially might interest some members. That could be arranged, yet Parliament might not be in session. Or Washington. You know, there may be one or two places only. Also, it was brought to my attention this morning that New Brunswick has just gone through a major revision of its parliamentary rules. Ontario as well. And there may be a small group of members which might wish to contact those people.

• 1645

I think that is the main reason, Mr. Huntington, you get the authority and may not use it until maybe this fall or this winter—who knows?

Mr. Cullen: Westminster would be out in any event. I understand it does not go back until October. So we would not be doing our travelling there anyway.

The Chairman: Right.

Okay, is the new (i) agreed to?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now (*j*). I just want to say this, that it seems now, if I have the consensus, the mention of "professional", which I understand means a professional writer, if I am interpreting right—and that a project co-ordinator, or task co-ordinator, would be included together in (*j*). If I understand further, these could be one and the same person, or if they are not, it would be two persons, period, and not anybody with a huge staff behind him whom we already have here on the Hill and available to us—I mean in support staff.

Am I interpreting the wishes correctly?

Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I raised the question before of an appropriate drafting person at some point in our proceedings. I really do not care whether they are in-house or out-house, but I would not want it to be defined so narrowly as to exclude bringing in somebody from the out. Perhaps the language we are looking for is that the committee should request the power from the House to hire the staff as it deems appropriate, which is the process that all other committees use. I might say that I am on the Finance Committee, and we are in the process of writing our report and we have a staff of four, and of those four, three are writers and researchers; and it has been working out very well.

Mr. Baker (Nepean—Carlton): What would you suggest?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): The wording should just be that the committee be empowered to have what staff it requires. I think we have pretty well delineated in this discus-

[*Translation*]

Le président: Je dis simplement que c'est possible. La Chambre finira par ajourner. Donc, vers la fin du mois de septembre, ou au mois d'octobre, il est possible, comme le disait quelqu'un, que certains membres du Comité veuillent aller visiter Westminster. Il faut prendre des dispositions pendant que la Chambre siège. Nous pourrions également aller à Washington. Il se pourrait qu'il n'y ait qu'une ou deux places. Par ailleurs, on m'a dit ce matin que le Nouveau-Brunswick vient de terminer une refonte de son Règlement parlementaire, tout comme l'Ontario. Il se pourrait que quelques membres du Comité veuillent se mettre en communication avec ces parlements.

Je crois que c'est là, monsieur Huntington, la raison principale. Nous serons autorisés à voyager, mais nous pourrions attendre jusqu'à l'automne, ou même cet hiver, qui sait?

M. Cullen: De toute façon, nous ne pourrions pas aller au Parlement de Westminster; je pense qu'il ne reprend pas ses travaux avant le mois d'octobre. Donc, nous ne pourrons pas nous y rendre avant.

Le président: D'accord.

Le nouveau paragraphe *2i*) est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Passons maintenant au paragraphe *2j*). Si j'interprète bien les désirs des membres du Comité, nous demandons de retenir les services d'un «professionnel», c'est-à-dire d'un rédacteur professionnel et d'un coordonnateur de projet, au paragraphe *j*). Si je comprends toujours bien, une seule et même personne pourrait faire ce travail, ou si nous ne trouvons pas cette perle rare, nous pourrions embaucher deux personnes. Nous ne voulons pas d'un directeur de service, ce que nous avons déjà ici, sur la colline, pour ce qui est du personnel de soutien.

Est-ce que je comprends bien les désirs des membres du Comité?

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): J'ai déjà soulevé, pendant nos délibérations, la question d'un rédacteur. Peu m'importe si le rédacteur travaille déjà sur la colline ou s'il faut embaucher quelqu'un de l'extérieur; cependant, je ne voudrais pas que la définition soit tellement étroite qu'il nous soit impossible d'embaucher quelqu'un de l'extérieur. Nous devrions peut-être aller dans le sens d'un libellé qui dirait que le Comité demande à la Chambre l'autorisation d'embaucher le personnel nécessaire, comme le font tous les autres comités. Je siège au Comité des finances, où nous en sommes à l'étape de la rédaction du rapport, et nous avons 4 personnes qui travaillent pour le Comité. Sur ces 4 personnes, nous comptons 3 rédacteurs et recherchistes; le travail se déroule très bien.

M. Baker (Nepean—Carleton): Que proposez-vous donc?

M. Reid (Kenora—Rainy River): Il suffirait de dire que le Comité devrait avoir l'autorisation d'embaucher le personnel nécessaire. Nous avons passablement bien précisé, dans notre

[*Texte*]

sion what we mean by "staff". We are under no obligation to hire as many as are there. I think we should accept the limitation of three and come back for another motion if we want more or need more.

The Chairman: Where would the third one come in?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Well, there was my question of a draftsman; there was the professional writer; and there was the task co-ordinator. I think it should be understood when we make that motion that that is all we are looking at.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Before I go to Mr. Simmons, Mr. Reid, I would think one of those three you mentioned would be readily available here on the Hill to help draft—what do you mean by drafting? We were talking about a writer a while ago, and now we are talking about a draftsman.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): The last time when we had a committee going, we had trouble with the drafting, because what we tried to do in the form of our report was to make the general case for what we were doing and then we would put in a draft standing order. We had a terrible time getting our drafting done along the lines of the discussion in the committee. We would be prepared to move on and to discuss things, but we could never move on because we had to wait for the damn draft, and the draft went—I do not know who did the drafting; the drafting was very good; but the time delays were quite long. What I want to make sure of is that the committee is suitably equipped at some point with its own draftsperson. Whether or not we get that person from inside or we have to go out, I have no real concern. But I want to make sure that that interest is protected, because it can be very frustrating to a committee when it is rolling along and all of a sudden you have to hold up straight because the draft will take a week to get, when we are ready to go the next day.

The Chairman: Okay. Well, then, it was because the committee was so specific on its task co-ordinator, that that person must come from outside, that I asked you the question. A draftsperson could come from Parliament.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): That is right, but I am simply making the point that we ought to cage the motion we present to the House in more general terms to allow you the flexibility you are seeking.

The Chairman: Okay.

Mr. Simmons.

• 1650

Mr. Simmons: I want to make a point about (*j*) and, as a preamble, I would like to call to mind what Jim McGrath was saying a moment ago about the procedural side of this.

[*Traduction*]

discussion, ce que nous entendons par «personnel». Nous n'avons pas à embaucher autant de personnes qu'au Comité des finances. Nous devrions accepter une limite de 3, et ensuite, si nous voulons avoir plus de personnes au service du Comité, nous devrions revenir pour le demander.

Le président: Que fait la troisième personne?

M. Reid (Kenora—Rainy River): Eh bien, je parlais d'un spécialiste; il pourrait y avoir un rédacteur professionnel et un coordonnateur des travaux. Je crois que c'est ce que nous devons envisager dans notre motion.

Des voix: D'accord.

Le président: Avant de donner la parole à M. Simmons, je pense qu'une des personnes auxquelles vous faites référence serait déjà disponible ici, sur la colline, mais j'aimerais savoir ce que vous entendez par spécialiste. Nous parlions d'un rédacteur, il y a quelques instants, et voilà maintenant que nous parlons d'un spécialiste.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Au dernier comité que nous avons eu, la rédaction nous a posé des problèmes, car dans notre rapport, nous avons essayé d'expliquer en gros ce que nous avions l'intention de faire pour ensuite présenter un projet de règlement. Nous avons eu énormément de difficulté à rédiger le projet de règlement dans le contexte des discussions du comité. Nous étions prêts à aller de l'avant dans notre discussion, mais nous ne pouvions jamais le faire, car nous devions attendre le satané projet de règlement; finalement, nous avons reçu ce projet, qui était excellent—je ne sais pas qui l'avait rédigé—mais il demeure que les délais furent passablement longs. Je veux ici m'assurer que le Comité pourra embaucher son propre rédacteur spécialiste. Il m'importe peu que cette personne provienne des services de la Chambre des communes ou de l'extérieur. Cependant, je veux être sûr que nous pouvons avoir un spécialiste, car il est très désagréable, pour un comité qui est prêt à aller de l'avant, d'avoir à attendre parce que le projet de règlement n'est pas prêt, alors que le comité serait prêt à le présenter le lendemain.

Le président: D'accord. Dans ce contexte, j'avoue que je vous ai posé cette question parce que le Comité a insisté pour que le coordonnateur des travaux vienne de l'extérieur. Le spécialiste en rédaction pourrait venir des services de la Chambre des communes.

M. Reid (Kenora—Rainy River): En effet, tout ce que j'ai dit, c'est que nous devons formuler la motion que nous présenterons à la Chambre de la façon la plus générale possible, afin d'avoir toute la latitude qui serait nécessaire.

Le président: D'accord.

Monsieur Simmons.

M. Simmons: Je voudrais soulever une question au sujet de l'alinéa *j*) et, comme préambule, rappeler ce qu'a dit M. McGrath, il y a un instant, au sujet de l'aspect procédure de cette question.

[*Text*]

It seems to me we ought to be a little more deferential, if you like, in terms of the role of the steering committee. Either we are going to have a steering committee or we are not, and we have essentially re-done, re-hashed the work of the steering committee today.

I would hope that this is just a learning process for all of us; otherwise, we can either agree to quickly adopt the recommendation or send it back, and (*j*) is a case in point, that the suggestion I hear now from John Reid bears very little resemblance to what the steering committee came forward with.

Now the steering committee came forward with this for a very specific reason. Blaine Thacker had put forward a very good case for someone who did not bring with him any of the biases that go with various positions on the Hill, someone to give an overview. Now I can buy that and I supported that in steering committee.

To ask me to print money; to ask the committee to seek authority to go out and hire all kinds of staff and duplicate resources that are here on the Hill available to us, I am not prepared to do that—I think it is insane.

I believe we should either deal with resolution (*j*) or ask the steering committee to give us another recommendation. I can support, whole-heartedly, (*j*) as it stands right now—that we do have an outside task co-ordinator, call him what you will—but to have a blanket authority to hire and in the process be duplicating resources on the Hill, I do not think we should do that.

The Chairman: Okay.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Can I make my suggestion . . . .

The Chairman: Yes. I will come back to you, Mr. Reid.

If I understand correctly, Mr. Simmons, you agreed with Mr. Thacker on the services of a professional, who, if I remember correctly, would be a professional writer, to help in the writing of the text of our report, and that you would keep (*j*) as it is now. They are two different things—what Mr. Thacker recommended.

Mr. Simmons: I understood, and he can speak for himself obviously. His overriding concern was that there be a person who could somewhat enter into our minds and, having the advantage of being here from the beginning with us, could help find some consensus that might otherwise be missing if we brought someone in later. That was one of his objectives, as I understand it.

I also thought I heard him say that it ought to be some person who did not bring with him a package of biases in terms of holding some position on the Hill. Is that a fair statement, Mr. Thacker?

[*Translation*]

Il me semble que nous devrions être un petit peu plus respectueux, si vous le voulez, concernant le rôle que joue le comité directeur. Ou nous avons un comité directeur ou nous n'en avons pas. Ce que nous avons fait essentiellement aujourd'hui, ce fut de refaire, de remanier le travail du comité directeur.

J'espère que c'est pour nous tous un apprentissage; autrement, nous pouvons soit tomber d'accord et adopter rapidement la recommandation ou la renvoyer, et le paragraphe *j*) en est un exemple; la suggestion que fait présentement John Reid ressemble trop peu à ce que propose le comité directeur.

Le comité directeur nous a présenté ceci pour des raisons très précises. Blaine Thacker nous présente un très bon exemple de quelqu'un qui n'apporte pas de préjugés concernant les divers postes sur la colline, de quelqu'un qui peut faire un survol des choses. Je suis d'accord avec cela, j'ai appuyé cette idée au comité directeur.

Je ne suis pas disposé à répondre si on demande d'imprimer de l'argent, si on demande au Comité d'obtenir l'autorisation d'embaucher toutes sortes de personnels, de faire double emploi, en quelque sorte, avec les postes et les ressources dont nous disposons sur la colline. Je crois que c'est tout à fait stupide.

A mon avis, il faudra soit étudier la résolution *j*), soit demander au comité directeur de nous présenter une autre recommandation. J'appuie de tout coeur la résolution *j*), telle qu'elle est présentement—que nous ayons un coordinateur des travaux de l'extérieur, appelez-le comme vous le voulez—mais quant à avoir une autorisation générale pour embaucher qui que ce soit et, de ce fait, doubler les ressources que nous avons sur la colline, je ne crois pas que nous devrions agir de la sorte.

Le président: Très bien.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Puis-je faire une suggestion . . .

Le président: Oui. Je reviens à vous monsieur Reid.

Si j'ai bien compris, monsieur Simmons, vous vous êtes mis d'accord avec M. Thacker sur les services d'un professionnel qui, si je me souviens bien, serait un rédacteur professionnel, capable d'aider à la rédaction de notre rapport, et vous voulez conserver la résolution *j*) telle qu'elle est. M. Thacker a recommandé deux choses distinctes.

M. Simmons: Je comprends, et il peut évidemment en parler lui-même. Il se préoccupe surtout de trouver une personne qui pourra en quelque sorte lire ce que nous aurons dans l'esprit et aura l'avantage d'être avec nous depuis le départ, et ainsi, nous aider à en arriver à un consensus, ce qui ne serait pas le cas si une personne arrivait sur le tard. C'était là un de ses objectifs, si j'ai bien compris.

Je l'ai également entendu dire qu'il fallait que ce soit une personne qui n'apporterait pas avec elle tout un ensemble de préjugés après avoir détenu un poste sur la colline. C'est juste, n'est-ce pas, monsieur Thacker?

[*Texte*]

The Chairman: Yes, Mr. Thacker, if you do not mind, could that be one and the same person? Could you elaborate, please?

Mr. Thacker: It was not within my contemplation, Mr. Chairman, that he would come with biases from the Hill. From my perspective, it may be somebody in the Library Research department.

Mr. Simmons: Oh, I see. Okay.

Mr. Thacker: There is no problem that way. The same with Mr. Reid; whether he is inside or outside, there is no problem.

The Chairman: This would be for the writing?

Mr. Thacker: Yes, for the writing and the draftsmen. I think Mr. Reid and I have exactly the same position on two different people, and we agree on the outside co-ordinator, I think, only.

The Chairman: All right. Now we have on the list MM. Collenette and Smith, then back to you, Mr. Reid.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I hate to be ornery because it is not really my nature, and I would not want members of this committee to take me the wrong way—I am sorry. I take Mr. Simmons' point, we do charge the steering committee with certain responsibilities. But I think there are some conceptual questions here—at least one in particular—that this kind of conversation is valuable.

I was not on the committee in 1976, but I followed the committee's work, and it was my understanding that the kind of direction or concept that we had in mind for this committee followed along the lines of the 1976 committee, that it was basically a committee of parliamentarians who were concerned about making the rules of the House of Commons and procedures better or more workable, to get through legislation, to allow members to express their views—that type of thing.

Now what seems to be coming to the fore this afternoon is that there is an entirely different concept to that of 1976, and that is that this committee has a wider mandate to assume a public educational role throughout the country, and follow perhaps some of the excellent reports that have been done by the task forces with more presentable presentations and press conferences and that kind of thing. I would argue that obviously there is a place for that. I am not sure that at this particular point in time there is a place for that in the context of parliamentary reform.

• 1655

We are going to have a hell of enough work on our plate when we get into the nitty-gritties and dotting the i's on the Standing Orders. When we issue our report, then perhaps we might want to go back to the House and say we feel strongly

[*Traduction*]

Le président: Oui, monsieur Thacker, si vous n'avez pas d'objection, est-ce que cela pourrait être une seule et même personne? Pourriez-vous apporter des précisions, s'il vous plaît?

M. Thacker: Je n'avais pas prévu, monsieur le président, qu'il pourrait avoir des préjugés après avoir travaillé sur la colline. D'après moi, ce pourrait être quelqu'un du service de recherches de la Bibliothèque.

M. Simmons: Oh, je vois. Très bien.

M. Thacker: Cela ne pose pas de problème. C'est la même chose pour M. Reid; qu'il soit à l'intérieur ou à l'extérieur, il n'y a pas de difficulté.

Le président: Il s'agit de la rédaction, n'est-ce pas?

M. Thacker: Oui, pour la rédaction et également pour la préparation. Je crois que M. Reid et moi-même avons adopté exactement la même position concernant deux différentes personnes, et nous sommes d'accord seulement, je crois, pour le coordonateur venant de l'extérieur.

Le président: Très bien. Nous avons sur notre liste le nom de M. Collenette et de M. Smith, et nous reviendrons ensuite à vous, monsieur Reid.

M. Collenette: Monsieur le président, je n'aime pas me montrer têtu, parce que ce n'est pas vraiment dans ma nature. Je ne voudrais pas que les membres du Comité me comprennent mal—excusez-moi. Si j'ai bien compris M. Simmons, nous imposons au comité directeur certaines responsabilités. Il y a, à mon avis, cependant, des questions conceptuelles dans ces résolutions—du moins dans une—et ce genre de conversation est valable.

Je ne faisais pas partie du comité en 1976, mais j'ai suivi le travail du comité, et j'avais l'impression que le genre d'orientation ou de concept auquel nous songeons pour ce Comité-ci était le même que celui du comité de 1976. C'était fondamentalement un comité de parlementaires qui se préoccupaient d'adopter des règlements pour la Chambre des communes, des procédures meilleures et plus souples, d'adopter des lois, de permettre aux députés d'exprimer leurs opinions—ce genre de choses.

Ce qui me semble être présenté cet après-midi est un concept tout à fait différent de celui de 1976, c'est-à-dire que ce Comité devrait avoir un mandat plus large, pour jouer un rôle public formateur au pays, pour donner suite peut-être aux excellents rapports de certains groupes d'étude et faire des exposés et des conférences de presse plus présentables, ce genre de choses. Je serais prêt à dire qu'évidemment, on pourrait le faire. Je ne suis pas certain qu'à ce moment-ci, on puisse le faire dans le contexte de la réforme parlementaire.

Nous aurons certainement beaucoup de pain sur la planche, lorsque nous aborderons le détail du Règlement de la Chambre des communes. Lorsque nous déposerons notre rapport, nous voudrons peut-être revenir à la Chambre pour dire à quel point

[*Text*]

that we would like to sell this report to the public. I see that as perhaps the next step, but I am not sure that was envisaged by the House Leaders in framing this reference. Perhaps we are the drafters of our own reference and we can interpret it any way we want.

I would rather not look at those questions. I take Mr. Blaikie's point: I do not want to be classed as a reactionary; I am concerned about the public's perception of Parliament. But I think we are biting off a little more than we can chew at this particular point in time. I certainly do not preclude taking that wider role later on, but I think for the moment we should focus on the narrow objectives and I would see us really following the kind of concept that the committee in 1976 followed.

The Chairman: Okay. We have Mr. Smith, and then Mr. Reid.

Mr. Smith: My remarks would be in the same vein as Mr. Simmons' and Mr. Collenette's. With specific reference to (*j*), I can live with (*j*) as it now stands. It would not be my preference, I think, for reasons I have already indicated concerning my confidence in the ability of the people who have been made available to us here from the staff on the hill; but I can live with (*j*). But I do not think we need to broaden it beyond that. I do not think we need to, at this point, get into professional writers and all that. I cannot believe for a second that the best talent in terms of co-ordinating, assembling and organizing, and in terms of a presentation in writing, would not be in this room right now. If it is the consensus that we need an outside task co-ordinator, I can live with that; but I do not think we need to broaden it beyond the way it reads right now.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I think Mr. Collenette has put his finger on an interesting point. Is the committee going to do the 1975 trip over again, which is to go over the rules and try to make changes, or is it going to try to do something a little more fundamental?

The reason the steering committee made this kind of a report was that, as the result of the round the table discussion we had at our first meeting, the impression was certainly created—at least, in my mind and certainly in the report that we had—that the committee wanted to do more than had been attempted in 1975-76. Consequently, as a result of that being the feeling of the committee, we decided that we would not do a 1975-76 trip again, that instead we would try to deal with more fundamental things because that is what members were saying. Members were saying let us get down and take a look and see what this place should do and what should make it tick, and let us not just play around with the Standing Orders to change a little dot here and cross a t there. As a result of that, the steering committee took the attitude that members are interested in doing fundamental things and therefore we should gear up to do fundamental things. It has been on that

[*Translation*]

nous voudrions vendre ce rapport au public. Je vois cela comme étant la prochaine étape, mais je ne suis pas certain que les leaders à la Chambre l'aient prévue en rédigeant ce mandat. Nous sommes peut-être les rédacteurs de notre propre mandat, et nous pouvons l'interpréter de la façon que nous le voulons.

Je préférerais ne pas étudier ces questions. Comme M. Blaikie, je ne veux pas être classé comme réactionnaire, je me soucie de ce que le public pense du Parlement. Je pense que nous essayons de trop en faire pour le moment. Je ne dis certainement pas que nous ne devrions pas jouer ce rôle plus important plus tard, mais pour l'instant, nous devrions nous attarder à des objectifs étroits, et je nous vois très bien suivant le genre de concept que suivait le comité en 1976.

Le président: Très bien. M. Smith doit prendre la parole, et ensuite M. Reid.

M. Smith: Mes remarques allaient dans le même sens que celles de MM. Simmons et Collenette. Pour ce qui est de la résolution *j*), je puis l'accepter telle qu'elle se présente. Ce n'est pas celle que je préfère, je crois, pour les raisons que j'ai mentionnées plus tôt, par exemple, la confiance en la compétence du personnel de la colline qu'on a mis à notre disposition. Mais je peux très bien m'accommoder de la résolution *j*). Je ne crois pas, cependant, qu'il faille l'élargir davantage. Nous n'avons pas besoin, à ce moment-ci, de rédacteurs professionnels, et tout le reste. Je ne puis songer un instant que le plus grand talent pour la coordination, l'assemblage et l'organisation, pour la présentation d'un texte écrit, ne se trouve pas présentement dans cette pièce-ci. S'il y a consensus sur le besoin d'embaucher un coordonnateur des travaux venant de l'extérieur, je l'accepterai, mais je ne crois pas que nous devrions élargir cette résolution au-delà de ce qu'elle contient présentement.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): M. Collenette a, je crois, mis le doigt sur une question intéressante. Est-ce que le Comité va refaire tout ce qui s'est fait en 1975, c'est-à-dire revoir les règlements et essayer d'apporter des changements, ou va-t-il tenter de faire quelque chose de plus fondamental?

La raison pour laquelle le comité directeur a présenté ce genre de rapport, c'est que suite à une table ronde, à notre première réunion, on a certainement eu l'impression—du moins, c'est ce que j'ai compris et c'est certainement ce que le rapport prétend—que le Comité voulait aller plus loin que la tentative de 1975-1976. En conséquence, puisque c'était le sentiment des membres du Comité, nous avons décidé de ne pas reprendre la tentative de 1975-1976, mais au lieu de cela, de nous attaquer à des choses plus fondamentales, parce que c'était ce que les membres voulaient. Ils ont dit: permettez-nous de jeter un coup d'oeil et de voir ce qu'on devrait faire à cet endroit, ce qu'il faut pour le rendre plus vivant, ne tournons pas autour du Règlement de la Chambre des communes pour n'y changer que des détails. Le comité directeur était donc d'avis que les membres voulaient s'attaquer à des choses fondamentales et, par conséquent, devaient se préparer à le

[*Texte*]

basis that the committee has presented these kinds of recommendations. Had we wanted to do a 1975 trip, then I think we would have come up with a different sequence of recommendations. We certainly would never have come up with a suggested list of witnesses, and we certainly would never even have suggested to the committee that we hold public hearings, because the 1975 committee was a totally in-house, concentrated kind of thing, and we thought we were following the views of the committee and we went along that way.

When we decided that we were going to try to reach out and do some fundamental things, we decided the kind of expertise we have in the House is not necessarily the best for that kind of thing. It was on that basis that we made the choices we did.

The Chairman: Mr. Daudlin, and then Mr. Blaikie.

Mr. Daudlin: I can be very brief, Mr. Chairman. I think the perception that Mr. Reid has just indicated is the one that I gathered from the first meeting, that broader sense of wanting to achieve.

• 1700

But this one comment: I think there were two goals that really came out, short term and long term. I think the short-term goal could probably reflect itself in terms of a short-term desire to perhaps redo that 1975 trip in the sense that those things that are accomplishable in the short term, that might present an interim report, that might in fact allow us to change some of the rules, even if on an experimental basis, and are the kinds of things that could be accomplished short term, in-house and quickly. But in fact I think there is a fundamental desire on the part of all of those persons I heard talking at that first meeting to go more deeply into the institution itself and have some more fundamental change effected as a result of our having met.

The Chairman: Thank you, Mr. Daudlin. Mr. Blaikie.

Mr.Blaikie: Mr. Chairman, correct me if I am wrong, but nothing came out of the 1976 experience, am I right?

Mr. McGrath: Oh, yes, some marvellous stuff came out.

An hon. Member: And stayed there.

Mr. Blaikie: I mean no parliamentary reform actually happened.

An hon. Member: There was no report to the House, but there was some pretty interesting stuff.

Mr. Blaikie: So that is the last thing in the world I want to imitate, if that was the outcome of that particular experience.

Mr. McGrath: It was aborted.

Mr. Blaikie: I would suggest, Mr. Chairman, that we pass (*j*) as it originally came to us from the steering committee, and that one of the things the task co-ordinator, the steering committee and the main committee consider as we go down

[*Traduction*]

faire. C'est sur cette base que le Comité a présenté ce genre de recommandations. Si nous avions voulu faire ce qui a été fait en 1975, je crois que nous aurions présenté une série de recommandations différentes. Nous n'aurions certainement pas présenté un projet de liste de témoins, et nous n'aurions certainement pas proposé au Comité de tenir des audiences publiques, car le comité de 1975 a été une discussion tout à fait interne, un travail concentré, et nous avons cru épouser les vues des membres du Comité en agissant comme nous l'avons fait.

Lorsque nous avons décidé d'essayer de faire certaines de ces choses fondamentales, nous avons également décidé que les experts que nous avons à la Chambre ne sont pas nécessairement les meilleurs pour ce genre de travail. C'est à partir de cela que nous avons fait ces choix.

Le président: Monsieur Daudlin, vous avez la parole, et vous serez suivi de M. Blaikie.

M. Daudlin: Je serai bref, monsieur le président. Ce que nous laisse entendre M. Reid, c'est bien ce que j'avais cru comprendre lors de la première réunion, à savoir qu'il faut une base plus large si on veut en arriver à quelque chose.

C'est là un commentaire: je crois vraiment qu'il y a deux objectifs d'établis, un à court terme et un à long terme. L'objectif à court terme pourrait très bien se traduire comme un désir à court terme de refaire peut-être ce qui a été fait en 1975 pour les choses qui peuvent être réalisées à court terme, être présentées dans un rapport provisoire, nous permettre de changer certains règlements, même de façon expérimentale. C'est le genre de choses qu'on peut réaliser à court terme, de l'intérieur et rapidement. Je crois qu'il y a en réalité un désir fondamental, de la part de toutes les personnes que j'ai entendues lors de la première réunion, d'aller au plus profond de l'institution et d'apporter des changements plus fondamentaux suite à notre rencontre.

Le président: Merci, monsieur Daudlin. Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Monsieur le président, corrigez-moi si je me trompe, mais rien n'est sorti de notre expérience de 1976; j'ai raison, n'est-ce pas?

M. McGrath: Oui, des choses merveilleuses en sont sorties.

Une voix: Et sont restées là.

M. Blaikie: Je veux dire qu'aucune réforme parlementaire ne s'est vraiment produite.

Une voix: Il n'y a pas eu de rapport à la Chambre, mais il y avait des choses assez intéressantes.

M. Blaikie: C'est donc la dernière expérience au monde que je voudrais imiter, si c'était là le résultat obtenu.

M. McGrath: L'expérience a avorté.

M. Blaikie: Je propose, monsieur le président, que nous adoptions la résolution *j*) telle qu'elle nous a été présentée initialement par le comité directeur, et je crois qu'une des choses que le coordinateur des travaux, le comité directeur et

[*Text*]

the road is whether or not the task co-ordinator, himself, herself or someone else, can play the role of interpreter. It may be that the task co-ordinator, depending on who you get, can help out in that regard as well.

But I just have one concern about the language, that the main committee should consider the question as soon as possible. It seems to me we are considering it now, so perhaps we should be passing a motion that we do engage someone from outside of Parliament rather than consider it, because that is what we are doing.

The Chairman: The reason for writing it that way, Mr. Blaikie, is that the subcommittee must bring it to this committee first before reporting to the House. Mr. Huntington, please.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I am a little confused as to whether we have reached a conclusion that the task co-ordinator can perform both functions. I am assuming there are draftsmen available from the Library of Parliament, that there is going to be an ongoing need to have that draft touched up in a professional manner and that we do not want in-house bias to affect the draft, therefore we have an overview. Are we talking about a task co-ordinator who can perform that function as well as be general manager of the committee?

The Chairman: You are putting your finger on it, Mr. Huntington. If I could make a suggestion, I am now getting the impression that the consensus is that we pass (*j*) the way it is; that after the experience we have had, we look further at those persons who would be a draftsperson or writer available to us from the services of Parliament, and this does not prevent the committee in the coming weeks to make a further recommendation that we may have to go elsewhere for a draftsman and a professional writer. Am I now interpreting the consensus right?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Item (*j*) is agreed to. Thank you, and we need a motion. I will have to make a report to the House asking for that specific authority, both on the travel and the power to hire one person who will act as a task co-ordinator.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I so move.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, We passed (*j*), that we should consider it. Do we then pass a motion that we are going to go ahead and do it?

The Chairman: It was so moved by Mr. Reid and seconded by Mr. Baker. Is that agreed?

Mr. Collenette: Well, not from my point of view, so I will be the minority of one.

The Chairman: Okay. On division.

[*Translation*]

le comité plénier pourront étudier au fur et à mesure que nous progresserons, c'est de décider si oui ou non le coordinateur des travaux lui-même, ou elle-même, ou quelqu'un d'autre, peut jouer le rôle d'interprète. Il se peut que le coordinateur des travaux, compte tenu de qui on aura, puisse également aider dans ce sens.

La question de la langue me préoccupe, et je crois que le comité plénier devrait étudier la question très bientôt. J'ai l'impression que c'est ce que nous faisons maintenant; par conséquent, nous pourrions peut-être adopter une motion pour engager quelqu'un de l'extérieur du Parlement plutôt que d'étudier simplement la question, parce qu'en fait, c'est ce que nous faisons maintenant.

Le président: La raison pour laquelle c'est écrit de cette façon, monsieur Blaikie, c'est que le sous-comité doit d'abord présenter ceci au Comité, et ensuite en faire rapport à la Chambre. Monsieur Huntington, s'il vous plaît.

M. Huntington: Monsieur le président, je ne sais pas très bien si nous avons conclu que le coordinateur des travaux peut s'acquitter des deux fonctions. Je suppose qu'il y a des rédacteurs disponibles à la Bibliothèque du Parlement, et qu'il faudra toujours que le projet soit révisé de façon professionnelle, mais que nous ne voulons pas qu'il y ait de préjugé interne qui pourrait affecter le projet; par conséquent, nous disposons de cet aperçu. Sommes-nous en train de discuter d'un coordinateur des travaux qui peut s'acquitter de cette fonction tout en étant administrateur de comité?

Le président: Vous avez mis le doigt dessus, monsieur Huntington. Si vous me permettez une suggestion, j'ai maintenant l'impression qu'il y a consensus pour que nous adoptions la résolution *j*) telle qu'elle est, pour qu'après l'expérience que nous avons connue, nous examinions davantage ces personnes qui pourraient rédiger ou écrire et qui seraient disponibles dans les services parlementaires, ce qui n'empêche pas le Comité, dans les semaines à venir, de présenter une autre recommandation pour chercher ailleurs un rédacteur professionnel. Est-ce là une bonne interprétation du consensus?

Ues voix: D'accord.

Le président: La résolution *j*) est adoptée. Je vous remercie; il nous faut maintenant une motion. Je devrai faire rapport à la Chambre et demander cette autorisation de voyager et d'embaucher une personne qui agira comme coordinateur des travaux.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je propose cette motion.

M. Collenette: Monsieur le président, nous avons adopté *j*), nous avons décidé qu'il nous fallait l'étudier. Est-ce que nous allons maintenant avoir une motion pour commencer ce travail?

Le président: La motion a été proposée par M. Reid et appuyée par M. Baker. Êtes-vous d'accord?

M. Collenette: Ce n'est pas mon point de vue; par conséquent, je serai la personne minoritaire.

Le président: Très bien. Adoptée sur division.

[*Texte*]

I would now like your comments on item (*k*), please.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now item (*l*). You have before you a suggested list of witnesses drawn up by your subcommittee and, as noted, all members are invited to give further names to the clerk of the committee as soon as possible, any persons or group you may wish to add. If that is agreed the clerk will invite, starting with the list he already has . . . Yes, Mr. McGrath.

• 1705

Mr. McGrath: Just before you go on, Mr. Chairman, I want to ask a question. Am I reading this thing correctly that these are the witnesses to be called?

The Chairman: These are a suggested list that I would like each member to go through. If you believe there are too many or that you want to add or subtract, now would be the time to do it, or between now and the next meeting if you would like to take more time.

Mr. McGrath: I cannot for the life of me see what contribution the Parliamentary Press Gallery could make to the rules of the House. I say that facetiously but . . . .

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I am going to have to speak to that because that was my suggestion.

Mr. McGrath: But I do not believe that we should necessarily have this many witnesses. I realize, given the experience of 1975-76, how we should not be entrusted with changing the rules ourselves, but I do not think we should get carried away with it.

The Chairman: Yes. This is why, Mr. McGrath, when we decided to write to each individual member as well, if 85 of them send in submissions asking to be heard we will be in very big trouble and we will be sitting from now until December just to hear members of Parliament. But these are suggestions. They are not written in stone but this is why we want your further ideas, a suggestion as to whom we should invite first. By that time we could set up a Tuesday meeting with two or three witnesses and give the members of the committee time to make known to the clerk any additions or deletions or whatever this committee wishes. Mr. Baker first, I think, and then . . . .

Mr. McGrath: May I just finish my intervention?

The Chairman: Oh, excuse me.

Mr. McGrath: My suggestion would be, Mr. Chairman, that this list go back to the subcommittee and they cull it, reduce it. And as we go along we still do not know who will ask to appear as a result of our advertising. So I think that until that evidence is in we should not make a final determination on who we should call.

The Chairman: Well then, it is a very important point you are making, Mr. McGrath, except that . . . . You have agreed that we advertise. We intend to give persons who read the

[*Traduction*]

J'aimerais maintenant connaître vos commentaires concernant la résolution *k*).

Des voix: Adoptée.

Le président: La résolution *l*), maintenant. Vous avez devant vous un projet de liste de témoins qui a été rédigée par votre sous-comité et, tel que mentionné, tous les membres sont invités à donner au greffier du Comité, aussitôt que possible, d'autres noms de personnes ou de groupes qu'ils veulent ajouter à cette liste. Si tout le monde est d'accord, le greffier commencera par inviter . . . Monsieur McGrath.

M. McGrath: Je voudrais, si vous le permettez, poser une question, monsieur le président. Il s'agit bien des témoins que nous allons convoquer?

Le président: C'est une liste de témoins que je vous demanderais d'examiner. Si vous avez des noms à ajouter ou à retrancher, je vous demanderais de le faire maintenant, ou au plus tard lors de la prochaine réunion.

M. McGrath: Je ne vois pas ce que la tribune de la presse a à voir avec les règlements de la Chambre.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est moi qui avais fait cette suggestion.

M. McGrath: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir tant de témoins. Après ce qui est arrivé en 1975-1976, il est normal que nous ne soyons pas les seuls à modifier les règlements, mais je trouve que nous avons quand même exagéré.

Le président: Vous n'avez pas tort, car, étant donné que nous avons écrit séparément à tous les députés, il suffirait que 85 d'entre eux décident d'intervenir pour que nous soyons obligés de siéger jusqu'à la fin du mois de décembre, rien que pour les entendre. Mais il s'agit uniquement de suggestions et nous voudrions savoir qui vous voudrez avoir comme témoins. Nous pourrions peut-être déjà convoquer deux ou trois témoins pour la réunion de mardi prochain, et entre temps, les députés pourraient faire savoir au greffier qui ils se proposent d'ajouter ou de retrancher de la liste des témoins. Monsieur Baker.

M. McGrath: Vous permettez que je termine?

Le président: Excusez-moi.

M. McGrath: Je propose que le sous-comité soit chargé d'examiner la liste et de la réduire. D'ailleurs, nous ne savons pas qui demandera à être entendu à la suite de la publicité que nous avons fait insérer. Nous devrons donc remettre à plus tard cette décision en attendant de savoir.

Le président: Vous étiez d'accord pour cette publicité. Les gens ont donc jusqu'à la fin du mois d'août pour en prendre connaissance, et éventuellement pour accepter notre invitation.

[*Text*]

advertisements and decide to accept our invitation until the end of August.

Mr. Smith: That is for written briefs.

The Chairman: For written briefs and also to set up a schedule of possible witnesses among those who will write in for this fall. But there are people readily available, maybe right here in Ottawa, that could make very important contributions to the committee as of now.

Mr. McGrath: But, you see, you have here, for example, the Society of Speakers. I do not know, for the life of me, what contribution the speaker of a legislature could make to our committee, and I do not say that with disrespect; or the former Speaker of the National Assembly of Quebec. That just is not relevant, to my way of thinking. I mean, they operate in a different milieu. Like I say, you got carried away and put all these people in here. You have 10 Speakers, 11 if you take into account the . . . .

The Chairman: Well, it was meant for discussion and any viewpoints are welcome from the members, and that is the sole purpose.

Mr. McGrath: My suggestion would be that this go back to the steering committee and that it be reduced. That is all.

The Chairman: Okay. Mr. Baker, then Mr. Blaikie and Mr. Daudlin.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): May I just ask . . . ?

The Chairman: Oh, I am sorry. Baker, Thacker, Huntington, Blaikie and then Daudlin. Excuse me.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): We have approved, assuming that this is approved, certain committee hearings beginning next Tuesday. An organization like the Canadian Bar Association has had an ongoing committee discussing parliamentary reform and what Parliament should be all about. The Business Council on National Issues, as you know, wrote a very extensive report, I think, in 1978 or 1979, which I think might be worthwhile hearing because we have never heard it before as a Parliament, as I understand it. Those are two issues, those are two areas or two groups that it might be worthwhile for us to deal with in the initial set of meetings to get on with it.

The Canadian Study of Parliament Group is an interesting, broadly based organization that I am sure could be ready on a very short notice and does have some input to make on a number of aspects, some of the aspects that Mr. Huntington is interested in.

• 1710

Jackson, the Parliamentary Press Gallery—I do not know about the latter one; that is up to the committee—but I suggest that those are organizations that we can get started on now, and that is what the committee had in mind. It may be that, as we go on, we would limit the group; we might very well add to the group but they would be invited, at least some of them, perhaps seriatim, to make submissions so we could

[*Translation*]

M. Smith: Pour soumettre des exposés écrits.

Le président: Oui, et aussi pour établir une liste de témoins éventuels parmi ceux qui se présenteront pour l'automne. Mais je suis sûr que nous avons à Ottawa même des personnes qui pourraient contribuer très valablement aux travaux du Comité.

M. McGrath: Je relève entre autres, dans cette liste, l'Association des Orateurs. Or, je ne vois pas en quoi ceux-ci pourraient nous être utiles. Pas plus d'ailleurs que l'ancien président de l'Assemblée nationale du Québec, les deux contextes étant tout à fait différents. Je trouve que nous avons quelque peu exagéré. Il y aurait 10 Orateurs, voire 11, si on tient compte . . .

Le président: Cette liste a été constituée à titre indicatif uniquement.

M. McGrath: Je propose que le sous-comité soit chargé de réduire la liste.

Le président: Parfait. La parole est à M. Baker, qui sera suivi par M. Blaikie et M. Daudlin.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je voudrais . . .

Le président: Excusez-moi. La parole est, dans l'ordre, à MM. Baker, Thacker, Huntington, Blaikie et Daudlin.

M. Baker (Nepean—Carleton): Donc, en principe, le Comité tiendra ses audiences à partir de mardi. L'Association du Barreau canadien a constitué un comité permanent chargé d'étudier la réforme parlementaire. Il serait peut-être par ailleurs utile que nous entendions ce que le *Business Council of National Issues* pense de la question, car il lui a consacré un important rapport dès 1978, ou 1979. Je pense qu'on pourrait utilement commencer par ces deux témoins.

Par ailleurs, le *Canadian Study of Parliament Group* est une association très intéressante, qui n'exigerait certainement pas de longs préavis pour venir témoigner devant le Comité et qui aurait sans doute des choses intéressantes à nous dire en réponse, notamment, aux questions soulevées par M. Huntington.

Pour ce qui est de la Galerie de la presse, c'est au Comité d'en décider. Mais nous pourrions toujours commencer par ces organisations-là. Nous pourrions donc demander à ces associations de nous soumettre des mémoires de façon que nous ayons un certain nombre de documents d'ici à la fin juillet.

[*Texte*]

get started and have a flow of material between now and the end of July.

So that was the purpose of it all, I think. I hope that would be agreeable to the committee.

The Chairman: Okay, I will go down my list now. Thank you, Mr. Baker.

Mr. Thacker, followed by Mr. Huntington.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, it would be my hope that we would, first of all, during the next 10 sessions, which takes us to the middle of July, start with perhaps the Clerks and then perhaps the Speakers; then the Auditor General and perhaps an academic or two; then some selected ones from this list, so we can have, by the end of July, a pretty broad discussion or input. Then we will all think about it over August and when we come back in September, we may be in a position to say: I want more on this topic and then specialize.

The Chairman: Okay, you are suggesting that we start with the Clerks, followed by . . .

An hon. Member: The Auditor General.

The Chairman: The Auditor General.

Mr. Thacker: The former Speakers, maybe an academic or two—

The Chairman: Former Speakers, okay. We will go on to Mr. Huntington now, please.

Mr. Huntington: Very supplementary to Mr. Thacker's remarks, Mr. Chairman. When we discuss witnesses, I think we probably have the cart before the horse. I would like to see us with an agenda of priorities to keep things in chewable chunks as we proceed and, rather than broad advertising that brings in a plethora of items covering the whole game we are in, see it guided. We are talking about broad, fundamental changes and I am not so sure that we should not be dealing from the macro to the micro, talking about or inviting broad fundamentals, and then coming down into the specifics after we agree on some of the broad parameters. I think the committee would move along in a much more meaningful way, and it would be of great aid to the draftsmen and to the proceedings of the committee. As you know, it is very important in drafting reports that the proceedings be in some kind of box basis so that testimony and input can be analyzed on a particular chunk that we are dealing with.

I would like to see the steering committee do some work on that before we go ahead with just broad advertising that brings in the whole load on top of us.

The Chairman: Yes. Mr. Huntington, we did agree to a motion on advertising, which specifies that we ask submissions to be submitted before the end of August. Are you suggesting that we go back to (*k*) and make that a little later this year?

Mr. Huntington: I would suggest that the subcommittee give some serious attention to the type of advertising we do and, if you do agree with the combination of comments from Mr. Thacker and myself that we should be priorizing our work and, if I may use the term again—and I will use it again and

[*Traduction*]

J'espère que le Comité sera d'accord.

Le président: Merci, monsieur Baker.

Monsieur Thacker, suivi de M. Huntington.

M. Thacker: Nous pourrions consacrer les 10 premières séances aux greffiers, aux orateurs, au Vérificateur général et à quelques universitaires, pour passer ensuite à plusieurs personnes figurant sur cette liste si bien qu'à la fin du mois de juillet, nous aurons un large éventail d'interventions. Nous pourrons y réfléchir au cours du mois de juillet et lorsque nous reprendrons nos travaux en septembre, nous pourrons décider de nous spécialiser.

Le président: Vous proposez donc qu'on commence par les greffiers et ensuite . . .

Une voix: Le Vérificateur général.

Le président: Le Vérificateur général.

M. Thacker: Des anciens orateurs, quelques universitaires . . .

Le président: Parfait. Monsieur Huntington.

M. Huntington: Il me semble que nous mettons la charrue avant les boeufs en parlant déjà de témoins. Il faudra à mon avis établir une liste de priorités de façon à ne pas être débordés sous une avalanche de documents. Comme il s'agit de changements fondamentaux, il faudra à mon avis commencer par les grands principes pour en venir ensuite aux détails. Je trouve que ce serait une façon plus logique de procéder et qu'en outre cela faciliterait la tâche des personnes chargées de rédiger notre rapport. Il est en effet important pour ces derniers que les comptes rendus des séances suivent un ordre logique.

Je propose donc que le comité de direction étudie la question en détail avant de se lancer dans une campagne de publicité qui risque de nous noyer dans un déluge de documents.

Le président: Nous avions convenu d'inviter les personnes intéressées à nous soumettre des mémoires d'ici fin août. Voulez-vous qu'on en revienne sur la proposition *k*) de façon à reporter cette date?

M. Huntington: Je voudrais simplement que le sous-comité examine sérieusement cette question de publicité et que l'on établisse un ordre de priorités pour nos travaux de façon que nous ne soyons pas débordés et que l'on puisse procéder du

[*Text*]

again, probably—keep the thing in chewable chunks so that we can proceed from the broad down to the specific. It would probably help many of the submissions and it would help us in organizing and inviting witnesses.

The Chairman: Okay. Who would you have to represent this broad viewpoint? Mr. Thacker suggested we start off with the Clerks, the former Speakers, the Speaker, et cetera. Do you have any specific suggestion as to who would give us this broad viewpoint that you believe we should start with before we get into the micro?

Mr. Huntington: I think Mr. Baker was pointing out that there has been an ongoing committee of the Canadian Bar Association. Any other known associations that have the broad issue in mind probably should be brought forth first and then—

The Chairman: Okay.

Mr. Huntington: —if we are having the Clerks and former Speakers, they should be invited to speak on the broad issue and perhaps come again to speak on specific issues. Then I think we could progress rapidly.

• 1715

The Chairman: Thank you. Mr. Blaikie, Mr. Daudlin, Mr. Reid, Mr. Cullen and Mr. Collenette.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I agree with the suggestion that the first sorts of witnesses we have should be those who will address the big picture of parliamentary reform. In that sense, and I am not sure how attached Mr. Thacker is to his original suggestion, but there is a bit of contradiction between his suggestion and that of Mr. Huntington. I do not want to second-guess what Clerks would say, but I would imagine Clerks would be fairly technical. And if we want a big picture first, then maybe we should go to the Canadian Bar Association and to other groups who would give us the broader picture. Then, when we have the Clerks and more technical types come before us, we will be able to question them out of the larger picture that we would be more familiar with by the time we get to them.

I think as far as the invitation to the public to present briefs is concerned and, again I do not want to second-guess what we will get, I have a hunch that what we will get will be big-picture briefs. The technical end of it will be people whom we have already singled out on the list here, and whom we will make a point of hearing. But most of the people who will want to come to see us or to present something to us or to write to us will be people who will want to address the broader picture in any case. So if in our hearings in July, we put a priority on people who want to address the broader picture. and we are going to get those kind of briefs from the public by the end of August, you know, things will fall into place in the way Mr. Huntington has laid them out. I think that is the right way to go.

The Chairman: Thank you. Mr. Daudlin.

[*Translation*]

général au particulier. Cela nous permettrait d'inviter les témoins dans un ordre logique.

Le président: Qui proposez-vous que l'on entende du point de vue général? M. Thacker a proposé que l'on commence par les greffiers, les anciens orateurs, l'Orateur en exercice, et caetera. A qui demanderiez-vous de traiter de cette question en général avant de passer aux détails.

M. Huntington: M. Baker avait fait remarquer que l'Association canadienne du Barreau a constitué un comité chargé tout spécialement d'étudier ce problème. On pourrait aussi commencer par d'autres associations connues, qui s'intéressent à la question.

Le président: D'accord.

M. Huntington: Si nous décidons d'inviter les greffiers et les anciens orateurs, on devrait leur demander de commencer par étudier la question dans son ensemble, quitte à revenir éventuellement pour nous entretenir de certains détails. C'est ainsi que l'on pourrait faire du bon travail, à mon avis.

Le président: Merci. Monsieur Blaikie, monsieur Daudlin, monsieur Reid, monsieur Cullen et monsieur Collenette.

M. Blaikie: Monsieur le président, je pense également que les premiers témoins que nous recevrons devraient pouvoir discuter de l'ensemble de la réforme parlementaire. Dans ce sens, et je ne sais pas si M. Thacker tient vraiment à sa suggestion, mais il semble y avoir contradiction entre la sienne et celle de M. Huntington. Je ne veux pas conjecturer sur les témoignages des greffiers, mais je pense que ceux-ci traiteront de l'aspect technique de notre étude. Si nous voulons d'abord avoir un tableau d'ensemble, nous pourrions peut-être alors inviter l'Association du barreau canadien et d'autres groupes qui s'intéressent à l'ensemble de la question. Ensuite, lorsque nous recevrons les greffiers et les spécialistes, nous pourrons leur poser des questions d'ensemble, car nous connaîtrons mieux notre sujet.

Pour ce qui est de l'invitation lancée au public de nous présenter des mémoires, encore une fois je ne veux pas prédire ce que nous recevrons, mais j'ai bien l'impression que nous recevrons des mémoires d'ordre général. Les aspects techniques seront plus ou moins l'apanage des personnes que nous avons déjà repérées sur notre liste et que nous voudrons inviter. Il demeure cependant que la majorité des gens qui voudront venir nous rencontrer ou qui voudront nous présenter un mémoire s'attacheront à l'ensemble de la question. Donc, dans nos séances du mois de juillet, nous pourrions accorder la priorité à l'étude de l'ensemble de la question; nous recevrons les mémoires du public jusqu'à la fin du mois d'août et notre étude se déroulera comme M. Huntington le prévoit. Je crois qu'il convient de procéder de cette façon.

Le président: Merci. Monsieur Daudlin.

[*Texte*]

Mr. Blaikie: But we need to decide who we are going to hear next week. That seems to me to be the problem of the steering committee. People need to have time to look over this list and to make suggestions of their own but, on the other hand, there is a need to have somebody to invite for next Tuesday.

The Chairman: What we want is a consensus so that we can direct the clerk with whom he should start as a list of priorities, according to the schedule that we have set up. Now, this will depend on who is available on Tuesday, of course, and there may be rearrangements in our scheduling, if that is the consensus. I would like now to go to Mr. Daudlin, please.

Mr. Daudlin: Thank you, Mr. Chairman. I think I concur with the thinking that would have us taking a look at the broad picture first and, then, coming down to some specifics. But I would return to what my theme was, I guess, a few moments ago, by way of reflecting on what our aims and goals were. I would like to think that we will assist ourselves in the short term by coming up with a mechanism whereby we can attack some short-term goals, and that we can arrive at some short-term consensus. I would want us, first of all, not to rush into the hearing of witnesses merely to put ourselves to work next week because the time is available.

The Chairman: Right.

Mr. Daudlin: I really think that would be inappropriate, and we would be spinning our wheels and wasting some time. I guess by saying that, I am saying that the steering committee has a lot more work to do in terms of reflecting on this list, and that it has been helpful that we have had this consideration in terms of the broad picture versus various specifics in the beginning. But there may be some room, Mr. Chairman, for us as committee members to reflect in this room over the next meeting or two on those areas where we, in fact, might be able ourselves to come to some consensus in terms of the actual rules themselves as they exist right now.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Daudlin: And that, in fact, might permit us to come up with one, two or three, short-term experiments, if I can classify them as that right now. That is not to preclude discussion on it. But by way of example so as to clarify my thinking for everyone else around the table, what if we were to approach the thing in the concept of reflection on the length of speeches, and whether or not there could be some consensus on the reduction in the length of speeches in certain circumstances? If that were to happen, what would be the quid pro quo for such happening?

You know, it might be helpful if we were to approach a couple of very very specific items like that, if we could at this stage, although I do not know but that we may not have developed yet that ability to work together which would permit us to tackle a specific item like that at this stage. I do not know; we may not have developed yet that ability to work together which would permit us to tackle a specific item like

[*Traduction*]

M. Blaikie: Mais nous devons savoir qui sera invité la semaine prochaine. C'est là, me semble-t-il, une décision que doit prendre le comité directeur. Nous devons prendre le temps d'étudier cette liste et de faire des suggestions, mais par contre, nous devons inviter quelqu'un mardi prochain.

Le président: J'aimerais avoir un consensus pour que le greffier puisse commencer à dresser sa liste de priorités, conformément au calendrier des travaux. Cela dépend également, bien sûr, des témoins qui pourront venir mardi prochain. Il faudra peut-être réorganiser notre calendrier. J'aimerais maintenant donner la parole à M. Daudlin.

M. Daudlin: Merci, monsieur le président. Je pense également que nous devons d'abord comprendre l'ensemble de la question pour ensuite nous attacher aux détails. Je dois cependant revenir à ce que je disais il y a quelques instants, c'est-à-dire qu'il faut réfléchir aux buts et objectifs que nous nous sommes donnés. Je crois que nous pourrions faciliter notre travail à court terme en adoptant un mécanisme qui nous permette de nous attaquer à certains buts immédiats, ce qui nous permettrait d'avoir un certain consensus à court terme. Par exemple, je ne voudrais pas que nous nous dépêchions d'entendre des témoins pour le simple plaisir de siéger la semaine prochaine, pour profiter du temps qui est à notre disposition.

Le président: D'accord.

M. Daudlin: Je pense vraiment que nous ne devrions pas procéder de cette façon, que nous perdrions notre temps. En fait, je pense que le comité directeur a encore énormément de travail à faire pour ce qui est de cette liste et qu'il est bon que nous ayons cette discussion quant à savoir si nous devons étudier l'ensemble de la question ou des points précis au départ. Cependant, monsieur le président, nous pourrions, d'ici la prochaine réunion ou la réunion suivante, réfléchir aux objectifs auxquels nous pourrions nous attaquer et peut-être en venir à un consensus sur certains articles du Règlement.

Des voix: Bravo! Bravo!

M. Daudlin: Ainsi, nous pourrions peut-être en arriver à mener deux ou trois expériences à court terme, si vous me permettez d'utiliser cette expression. Cela ne nous empêcherait pas d'en discuter. Cependant, par exemple, afin que tout le monde comprenne bien ce à quoi je veux en venir, nous pourrions nous attaquer à la question de la durée des discours et essayer de voir si nous ne pourrions pas nous entendre pour la réduire dans certaines circonstances? S'il y avait consensus, nous pourrions le faire.

Il serait peut-être utile, selon moi, de s'attaquer à certains points très précis du Règlement, de le faire maintenant; je ne sais cependant pas si nous sommes capables déjà de travailler ensemble et de nous attaquer à un point précis du Règlement au tout début de notre étude. Je ne sais pas; nous n'avons peut-être pas encore ce qu'il nous faut pour concerter nos efforts et nous permettre de nous attaquer à une question

[*Text*]

that. But if we were able to, it would seem to me we might be able to achieve a fair amount of really needed and good work early that would permit us time at the steering committee to get the bigger picture adjusted and a list of witnesses, or recommended witnesses, put in place, while at the same time affording us an opportunity to have in effect justified our existence and demonstrated our ability to tackle this thing in the short term and come up with some recommendations that have some validity and that hopefully would receive the support of our colleagues and thence the House as a whole.

• 1720

That is my view of how we would approach the thing on a short-term and long-term goal basis. I am concerned that if we rush now to set up our list of witnesses, that we commence immediately with setting up and hearing witnesses, we will become so embroiled with that process that we will lose the possibility of sighting in on some short-term goals that might result in an interim report and some suggestions by ourselves that something be done early in the fall, either on an experimental basis or by way of experimental rules or interim rules, which I would—and I repeating myself, but I think it is important and I think it is really one of the functions of this committee and one of the reasons why we all of us individually sought out this committee and hoped to be able to sit on it.

The Chairman: Thank you.

Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): There are three people, Mr. Chairman, I believe we ought to invite as a matter of course and appropriate protocol. They are the House Leaders of the three parties in the House of Commons at the present time. My view is that it would be helpful for us all to have them come and put their views on record. I think they would perhaps be in a position to come on relatively short notice, and I think we should have some indication from them of where they feel the House is operating well and where it is not operating well. I think they can give us that from a point of view that few of us share, and it would be very healthy if we were to extend an invitation to them to come, probably as our first sequence of witnesses.

We do have a bit of a conflict of interest on that, in that Mr. Deans is the House Leader of the NDP and he sits on the committee. But I would be prepared to overlook that to have him appear in his guise as representing the leadership of the New Democratic Party, to give their point of view, just as Mr. Pinard and Mr. Nielsen would for their respective parties. I think that is an idea we should look at very carefully.

The Chairman: Mr. Cullen.

Mr. Cullen: I think, Mr. Chairman, I am on the same wavelength as Mr. Daudlin and others, although we have not discussed it. The frustration I feel right now is that I do not feel the committee yet has a sense of focus. If you asked the average Canadian to come down here and give us a presentation on how the House of Commons might be improved, the first thing they would suggest is that we learn our manners and

[*Translation*]

comme celle-là. Mais si nous en étions capables, il me semble que nous pourrions accomplir au plus tôt une bonne part du travail vraiment nécessaire ce qui donnerait le temps au comité de direction de préparer son horaire et une liste de témoins ou de témoins recommandés, et nous permettrait en fait de justifier notre existence et de montrer que nous sommes capables de faire le travail à court terme et à proposer des recommandations d'une certaine valeur, qui obtiendraient l'appui de nos collègues et, par conséquent de toute la Chambre.

Voilà mes idées sur nos objectifs à court et à long terme. Je crains que, si nous nous empressons d'établir notre liste de témoins, si nous nous mettons immédiatement à travailler et à entendre les témoins, nous allons être tellement pris dans ce processus qu'il ne nous sera plus possible de réaliser certains objectifs à court terme, qui pourraient donner lieu à un rapport provisoire et à certaines recommandations de notre part concernant des mesures à prendre dès le début de l'automne, soit sur une base expérimentale ou avec un règlement expérimental ou provisoire, ce qui—et je me répète, mais, à mon avis c'est important, c'est vraiment l'un des rôles du Comité et l'une des raisons pour lesquelles nous avons tous voulu individuellement y participer.

Le président: Merci.

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Il y a trois personnes, monsieur le président, qu'il est tout à fait normal et opportun d'inviter. Il s'agit des leaders de la Chambre des trois partis à l'heure actuelle. Je pense qu'il nous serait utile, à tous, qu'ils viennent nous donner leur point de vue pour le compte rendu. Je pense qu'ils y seraient tous disposés sur un préavis relativement bref, et nous devrions chercher à ce qu'ils nous disent les secteurs où la Chambre fonctionne bien et ceux où elle ne fonctionne pas bien. Ils peuvent exprimer un point de vue tout à fait différent du nôtre et il serait très utile que nous les invitions à témoigner lors des premières audiences.

Cela présente un conflit d'intérêt du fait que M. Deans est leader de la Chambre du parti néo-démocrate et aussi membre du Comité. Mais je serais prêt à oublier cela pour qu'il comparaisse en sa qualité de leader du parti néo-démocrate, pour qu'il nous donne le point de vue du parti, tout comme MM. Pinard et Nielsen pourraient le faire. Nous devions étudier cette possibilité très attentivement.

Le président: Monsieur Cullen.

M. Cullen: monsieur le président, je suis sur la même longueur d'onde que M. Daudlin et les autres, même si nous n'en avons pas discuté. Ce que je trouve ennuyeux maintenant, c'est que, à mon avis, le comité n'a pas une orientation bien définie. Si vous demandiez aux Canadiens moyens de venir ici et de nous faire un exposé sur la façon d'améliorer la Chambre des communes, la première chose qu'on nous dirait, c'est

[*Texte*]

we learn to listen to one another and we stop acting like a bunch of clowns, as we have been referred to by one of our own colleagues. That, I think, might be a good point.

I would personally, if we were focusing on ways in which we might help the Speaker—and there are very few sanctions available to the Speaker, other than if someone calls another one a liar or says they are lying or—and I think shuts off the microphone. What brought this to mind is so often the Speaker must stand up and yell three, four, five, ten times, "Order, order, order," and the House is in effect in an uproar. But I think if an individual, for example, is standing up when the Speaker stands, and the automatic rule is that you take your seat —if you are watching international soccer, they have yellow card, and if the referee calls a penalty and that player mouths off, he gets the yellow card. And a second yellow card: he is out of the game.

I think if the Speaker had some form of sanction that would say you will not be recognized in Question Period for the next week, you would not have to remove that person out of the House. They could stay there, participate in the debate, but they certainly would not participate in Question Period. I think our decorum in the House is suffering. That is what is going out to the general public, and that in my view is one of the reasons why we are losing some of the feeling—

• 1725

I am not saying that it should be like the church or a court of law. It is meant to be an arena, and we have not been able to get that message out to the people. It is a house of commoners, and those of you who have been in Westminster will know that Prime Ministers—not the present one, but former Prime Ministers—sat there with their feet up on the Clerk's Table just to show we are commoners. We are not meant to be a House of Lords, with polite applause and that. We are in an arena and it is a fighting arena.

We have only had a couple of meetings at this. I cannot see what our focus is. It seemed to me that if we can get some agreement here on the length of speeches, size of committees, questions on the Order Paper, whether rule 43 should be changed so it has more impact, hours of work, sessions, opposition days .... I say with all due respect that on a lot of those opposition days, the opposition did not get a quid pro quo. I think a good idea, and it was a reference I think from the Committee on Procedure and Organization, was that ministers would have to be in the House during the estimates, and the opposition could pick the three or four ministers who would have to answer for their particular department. It seems to me that we could get a bunch of these things we might agree on and submit an interim report in September. We do not need any experts at all, or to call any witnesses. If we could get that kind of agreement, we would not have to have witnesses coming here and telling us we should shorten the speeches, we should have better hours of work, our committees should be reduced in size. If we can agree among ourselves—

[*Traduction*]

d'apprendre à vivre et d'apprendre à écouter ce que les autres ont à dire et de cesser d'agir comme des bouffons, comme l'un de nos propres collègues nous a déjà appellés. Cela, je pense, serait une bonne idée.

Personnellement, si nous mettions l'accent sur les façons d'aider l'orateur—qui a très peu de recours sauf lorsque quelqu'un accuse un autre de menteur ou l'accuse de ne pas dire la vérité ou—qu'on ferme le micro. Ce qui m'a amené à penser à cela, c'est que l'Orateur doit souvent se lever et crier trois, quatre, cinq et dix fois à l'ordre, à l'ordre, et c'est le désordre complet à la Chambre. Mais je pense que si quelqu'un, par exemple, est debout quand l'Orateur se tient debout, et la règle automatique est que vous devez vous asseoir—si vous regardez les match de soccer international, on a des cartes jaunes, et quand l'arbitre annonce une pénalité et que le joueur rétorque, on montre la carte jaune. Une deuxième carte jaune et le joueur est chassé de la partie.

Je pense que si l'Orateur pouvait retirer la parole pour la période des questions pendant une semaine, on n'aurait pas besoin de chasser le député de la Chambre. Le député resterait, participerait au débat, mais n'aurait pas le droit d'intervenir à la période des questions. Je pense que notre protocole à la Chambre est déficient. C'est ce que la population en général voit, et à mon avis, c'est l'une des raisons pour lesquelles nous perdons un peu de ce ...

Je ne dis pas qu'il faudrait que ce soit comme une église ou un tribunal. La Chambre est censée être une tribune, et nous n'avons pas pu transmettre ce message au public. C'est une Chambre de députés, et ceux d'entre vous qui sont allés à Westminster sauront que les premiers ministres, non pas le premier ministre actuel, mais les précédents, étaient assis avec les pieds sur la table du greffier, pour bien montrer que ce sont des roturiers. Nous ne sommes pas censés être une Chambre des Lords, avec des applaudissements polis et ainsi de suite. Nous sommes dans une arène, une arène de combat.

Nous ne nous sommes réunis que quelquefois à ce sujet sans véritablement nous fixer une question à l'étude. Il me semble que si nous pouvons parvenir à un accord ici sur la durée des discours, le nombre des membres des comités, les questions au Feuillefon, à savoir si l'article 43 du Règlement doit être modifié pour jouer un plus grand rôle, sur les heures de travail, les sessions, les jours réservés à l'opposition ... Je voudrais dire respectueusement que pour un grand nombre de ces jours, justement, l'opposition n'a pas obtenu son dû. Le Comité de la procédure et de l'organisation a présenté une idée qui me paraît bonne, à savoir que les ministres devraient siéger pendant l'étude du budget, de sorte que l'opposition pourrait choisir les trois ou quatre ministres qui devront répondre aux questions concernant leur service. Il me semble que nous pourrions nous entendre sur un très grand nombre de questions, pour présenter un rapport provisoire en septembre. Nous n'avons pas besoin de spécialistes, ni de convoquer de témoins. Si nous pouvions nous entendre ainsi, il ne serait pas nécessaire de convoquer des témoins qui viendraient ici pour nous dire

[*Text*]

with a couple of hundred years of experience around this table—on something like that, it seems to me we might have a focus.

If people are going to come down here and talk about everything under the sun, how are we going to get focused? Why are we here? Are we here to amend the Orders? Are we here to make Parliament more effective? One of the ways to make it more effective . . . really it is there primarily to look at the estimates, to look at the way money is being spent, and then secondly to look at the legislation that comes forward. We spend as much time deciding whether the Freshwater Fish Marketing Board should have a board of directors of five or three as we do with spending $10 billion. Somehow we have to get the message ourselves that the House of Commons has to go back to being relevant.

I do not think the impression among members, among the press gallery, is that it is. If you have any question in your mind, take a look at the press gallery right after Question Period. It flushes out and usually one Canadian Press reporter is left—and I would suggest the Canadian Press reporter is sitting back somewhere watching it on television without actually staying in the House and getting the mood or having a feel.

I would like to see us shorten our work, focus our attention at the beginning rather than calling witnesses. Advertise for witnesses. Let us find out who is interested. I do not think we should be calling anybody. God, if someone is not interested, I do not think their interest should be piqued and they should be encouraged to come. Let us find out who is interested. Then we can make our list. It seems to me at the beginning we should be talking about things that we would like to see changed. I have been here 14 years. You have been here a lot longer than that, Mr. Chairman, and others have been here a short period of time and they are turned off already with the frustration of the House. What can we do to change that frustration and make the House of Commons more relevant? God, if we do not do that we do a disservice to the people who put us here.

The Chairman: Thank you, Mr. Cullen. If your idea is followed it may be that our next meeting would only be on Tuesday, July 13, to give the members of this committee the time to prepare exactly what you have just mentioned, among others, and we would not call witnesses prior to that meeting on July 13. The first witnesses would be, in effect, the members of this committee.

Mr. Collenette, please.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I support the growing consensus that seems to be emerging with the speeches of Mr. Cullen, Mr. Daudlin and Mr. Huntingdon. I made this point in the first meeting, and perhaps I did not make it too well. In this committee report this afternoon we have asked our col-

[*Translation*]

d'abréger nos discours, d'améliorer nos heures de travail, de diminuer le nombre des membres de nos comités. Si nous pouvons nous entendre entre nous sur quelque chose de ce genre, et nous avons 200 ans d'expérience autour de cette table, nous pourrions déjà délimiter le problème.

Si des gens viennent ici pour parler de choses et d'autres, comment allons-nous centrer les problèmes? Pourquoi sommes-nous ici? Est-ce pour modifier le Règlement? Pour rendre le Parlement plus efficace? À ce propos, en fait son rôle est essentiellement d'examiner le budget, la façon dont les fonds vont être dépensés, pour examiner ensuite les lois qui sont adoptées. Nous consacrons autant de temps à décider si l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce devrait avoir un conseil d'administration de cinq ou de trois membres qu'à examiner une dépense de 10 milliards de dollars. Nous devons finalement nous convaincre que la Chambre des communes doit redevenir pertinente.

Je ne pense pas que ce n'est pas l'impression actuelle des députés, ni des membres de la tribune de la presse. Si vous n'en êtes pas persuadés, voyez ce qui se passe dans cette tribune juste après la période des questions. Elle se vide, et en général il ne reste qu'un seul reporter de la Presse canadienne, qui préfère très souvent s'asseoir devant un poste de télévision pour suivre les délibérations, car il ne s'intéresse pas à l'atmosphère qui peut régner à la Chambre.

J'aimerais que nous abrégions nos travaux, que nous insistions davantage sur le début des travaux que sur la convocation de témoins. On peut faire de la publicité pour les inviter à se manifester, afin de savoir qui s'intéresse à la question traitée. Mais je ne pense pas qu'il faille vraiment appeler quiconque à comparaître. Si quelqu'un ne s'intéresse pas à la question, je ne pense pas qu'il faille l'aiguillonner pour l'encourager à venir. Nous pourrons déterminer qui s'intéresse à ce que nous étudions, et établir ensuite une liste. Il me semble qu'au début nous devrions parler de choses que nous aimerions voir changer. Je suis ici depuis 14 ans, et vous depuis beaucoup plus longtemps, monsieur le président; d'autres sont là depuis moins longtemps, et ils sont si mécontents qu'ils se désintéressent déjà de la Chambre. Comment pouvons-nous changer ce mécontentement et rendre la Chambre des communes plus pertinente? Ne pas le faire serait rendre un mauvais service à ceux qui nous ont élus.

Le président: Merci, monsieur Cullen. Si votre idée est adoptée, il se peut que notre prochaine réunion n'ait lieu que le mardi 13 juillet pour donner aux membres du Comité le temps de se préparer exactement, comme vous l'avez mentionné, entre autres choses, et nous ne pourrions pas convoquer de témoin avant cette date. Les premiers seraient en effet les membres du Comité.

Monsieur Collenette, s'il vous plaît.

M. Collenette: Monsieur le président, j'appuie le consensus qui semble de plus en plus se dessiner après les discours de M. Cullen, M. Daudlin et M. Huntington. J'ai parlé de la sorte lors de notre première séance, et je ne me suis peut-être pas bien fait comprendre. Dans le rapport du Comité, cet après-

[*Texte*]

leagues in the House of Commons—not only in this committee, but generally in the House of Commons—to let us know what is on their minds. Then we are going outside this place and receiving further evidence.

I understood this committee was set up to deal with the very, very acute problems that have developed in the last two years in the House of Commons, where there is a consensus on both sides that the system seems to be grinding to a halt. We have had two very serious events in the two years, one during the Constitution, and one during the energy legislation question, the bell ringing. It does not matter about the arguments pro or con. The fact is Parliament in a sense did not discharge its mandate. In these two particular cases, the opposition felt very strongly that they had to use, perhaps, tactics they may not have agreed with completely, but to make a point because the rules needed to be changed to accommodate every member's views.

• 1730

So we have these events; we have this urgency; this committee is set up. And this afternoon, and I will not go back to the task co-ordinator and that, but the point I made earlier about the general educational role, we seem to be embarking on a long-scale task which may be very, very responsible and very worthwhile in the long run, and yet what happens when this House comes back in September and October?

The political pressures facing this country, especially now in the economic sphere, but we have had them in the constitutional sphere, may put such demands on the House of Commons in the next year that the place may just close down. I was under the impression that this committee was formed to deal with it as objectively as possible, and in a non-partisan way, of trying to end the log-jam, to try to come to some kind of consensus as to how we can improve the workings of the House of Commons, not for two years from now after we hear from the public, and many worthwhile ideas may come from them and from other groups, but for this fall.

I take Mr. Daudlin's point absolutely that we, in the short run, should at least do the courtesy of looking into all of the submissions that will be made and being sought by our own colleagues, sift through them over the summer before we go out to the general public and have this long-range approach.

Mr. Cullen has touched on some of the areas that consensus may emerge on, and I hope we take this argument very, very seriously and not entrap ourselves in a long-term process. The House will suffer in the short run if we do.

The Chairman: Okay. I have on my list Mr. McGrath, Mr. Baker, Mr. Simmons, Mr. Blaikie, *Monsieur Lachance*. We may have to go back to item 2 and re-arrange our schedule, if that is the consensus that is building up.

[*Traduction*]

midi, nous avons demandé à nos collègues de la Chambre des communes, pas seulement du Comité, mais en général à la Chambre des communes, de nous faire connaître leur point de vue. Par la suite, nous irons ailleurs pour entendre d'autres témoignages.

Je crois savoir que le Comité a été constitué pour examiner les problèmes très graves qui se posent depuis deux ans à la Chambre des communes, où les deux côtés conviennent que le système semble s'immobiliser peu à peu. Pendant ces deux années, il y a eu deux événements très importants, je veux parler de la Constitution et des sonneries à propos de la question de la législation énergétique. La question n'est pas de savoir dans quel clan on se situe, mais plutôt de constater que, d'une certaine façon, le Parlement ne s'est pas acquitté de ses responsabilités. Dans ces deux cas, l'opposition a été convaincue de la nécessité d'utiliser peut-être des tactiques qu'elle n'appuyait pas entièrement, afin de prouver quelque chose, car les règles devaient être modifiées pour tenir compte du point de vue de chaque député.

Il y a donc eu ces événements, avec leur urgence, et le Comité a été constitué. Cet après-midi, et je ne reviendrai pas à la question de la coordination, mais j'ai déjà parlé en général du rôle d'enseignement, cet après-midi, dis-je, nous semblons nous lancer dans une tâche très vaste, qui à long terme pourrait être très responsable et très utile, or que se passera-t-il lorsque la Chambre reviendra siéger en septembre et en octobre?

Les problèmes politiques qui se posent, et surtout maintenant dans le domaine économique, encore qu'ils existaient dans le domaine constitutionnel, peuvent se révéler si exigeants pour la Chambre des communes l'an prochain qu'elle pourrait tout simplement fermer boutique. J'ai l'impression que le Comité a été constitué pour examiner tout cela le plus objectivement possible, de façon non partisane, pour essayer de sortir de l'impasse, d'en arriver à une sorte de consensus sur la façon d'améliorer les travaux de la Chambre des communes; nous avons deux ans pour entendre le point de vue du public, il pourra nous présenter beaucoup d'idées très intéressantes, mais la question de cette rentrée se pose.

Je pense comme M. Daudlin qu'à court terme nous devrions au moins avoir la courtoisie d'examiner tous les mémoires qui nous seront envoyés et que nos collègues ont demandé, de les étudier cet été avant de nous adresser au public en général et d'adopter cette perspective à long terme.

M. Cullen a parlé de certains des domaines sur lesquels peut porter ce consensus; j'espère que nous prendrons cette question très au sérieux, pour ne pas tomber dans le piège d'un processus à long terme dont la Chambre ne pourrait que bâtir dans un très proche avenir.

Le président: Très bien. J'ai sur ma liste MM. McGrath, Baker, Simmons, Blaikie, Lachance. Il se peut que nous devions revenir au point 2 pour réorganiser notre emploi du temps, si un consensus se dessine en ce sens.

[*Text*]

Mr. McGrath, please.

Mr. McGrath: I shall try to be very brief, Mr. Chairman, and take up where Mr. Collenette left off, and even Mr. Cullen left off, because it seems to me we are drifting and we need a focus.

The Chairman: Right.

Mr. McGrath: It seems to me that this committee is faced with three questions: Where are we? Well, we know where we are. How do we get here, and where do we go from here?—if I can put it in those simple terms.

I think to help us focus our attention on how did we get here, it might be useful if we were to call as our first three witnesses—we have to start somewhere—the immediate past Speaker, who was a very good speaker, and who presided over the transformation to television; the immediate past Clerk who presided over the revision of *Beauchesne*; and the immediate past Auditor General who had some very interesting things to say about Parliament losing control of the public purse.

I think if we start with these three, then we can decide where we go from there. We may not want to call any more witnesses, we might be able to handle it ourselves; but it does seem to me that we have to start somewhere. And with great respect, if we try to sit down here as a committee of 20 to try to adddess this without a central theme, we are going to be all over the place. If that meets with any reception, then I would be prepared to move it as a motion.

The Chairman: Okay. Mr. McGrath, you would move—

Mr. McGrath: I would move that the first three witnesses to be called would be the immediate past Speaker, the immediate past Clerk, and the immediate past Auditor General.

The Chairman: Okay. I just want to mention one thing. The immediate past Speaker, I understand, is a Justice of the Federal Court, and there may be problems with that, I am not sure.

Mr. McGrath: Well, the immediate immediate past Speaker is an ambassador. There may be problems with that too, but I think in this particular regard it might be worth exploring anyway.

The Chairman: Sure.

Mr. McGrath: If he feels he cannot appear as a judge, well then, we will go to his predecessor.

Mr. Daudlin: What if he cannot appear as an ambassador?

The Chairman: I will now go to MM. Baker, Simmons, Blaikie, Lachance, and Huntington.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): May I just speak to the question of focus, because I agree with the concept of a focus of the work of the committee. I happen to know, because they talked to me. They talked to other members of the committee

[*Translation*]

Monsieur McGrath, s'il vous plaît.

M. McGrath: Je vais essayer d'être très bref, monsieur le président, pour reprendre là où M. Collenette et même là où M. Cullen s'est arrêté parce qu'il me semble que nous nous écartons du sujet.

Le président: Très bien.

M. McGrath: Selon moi, trois questions se posent à notre comité: Où sommes-nous? Nous connaissons la réponse. Comment y aller et que faire à partir de là? Si je peux me permettre de présenter les choses de façon aussi simple.

Pour nous aider à préciser comment nous en sommes là, il pourrait être utile de convoquer nos trois premier témoins, nous devons bien commencer quelque part, le tout dernier orateur, qui était excellent, et qui a présidé à la transformation de la télévision; le tout dernier greffier, qui s'est chargé de la révision du *Beauchesne* et le tout dernier Vérificateur général, qui avait des choses très intéressantes à dire sur la perte, par le Parlement, du contrôle du trésor public.

Si nous commençons avec ces trois témoins, nous pourrons décider ensuite de nos travaux ultérieurs. Nous ne voudrons pas nécessairement en convoquer, il se peut que nous nous chargions seuls de notre étude; mais il me semble qu'il faut bien commencer quelque part. Avec tout le respect que je vous dois, si nous siégeons ici, comme comité de 20 membres pour essayer d'étudier cette question sans avoir choisi un thème central, nous n'aurons que des difficultés. Si vous êtes d'accord à ce sujet, je serai disposé à présenter cela sous forme de motion.

Le président: Très bien. Monsieur McGrath, vous voudriez proposer . . .

M. McGrath: Je propose que les trois premiers témoins à convoquer soient les tout derniers orateur, greffier et Vérificateur général.

Le président: Très bien. Je voudrais juste indiquer quelque chose. Je crois savoir que le tout dernier orateur est juge de la Cour fédérale, il peut donc y avoir des problèmes à ce sujet, quoique je n'en sois pas sûr.

M. McGrath: L'avant-dernier orateur est ambassadeur. Cela peut aussi poser quelques problèmes, mais je pense qu'à cet égard il pourrait être utile d'explorer cette voie.

Le président: Bien sûr.

M. McGrath: S'il estime ne pas pouvoir comparaître en tant que juge, nous pourrons nous adresser à son prédécesseur.

M. Daudlin: Et s'il ne peut pas comparaître en tant qu'ambassadeur?

Le président: Je vais maintenant passer la parole à MM. Baker, Simmons, Blaikie, Lachance et Huntington.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je pense aussi qu'il faudrait que les travaux du Comité soient centrés sur un thème. Je suis au courant de cette question parce qu'on m'en a parlé. On en a parlé aussi individuellement à d'autres membres du Comité.

[*Texte*]

as well, individually. But the Canadian Bar Association is very much concerned about exactly the kinds of things that Mr. Collenette and Mr. Cullen are speaking about, very much concerned about those issues. The same applies to the Business Council on National Issues. Those are put forward because they are looking at Parliament from the point of view of the public. I think that is important, that we remember what I think it was Mr. Reid said last week at the meeting, that they are very much concerned about it from the point of view of the public and that we get started on putting some focus on it.

• 1735

I think the public may have some views with respect to Parliament that could be very startling to members of this committee and members of Parliament— beyond the business of MPs being clowns. If I recollect correctly the discussions that I have had with the Bar people and earlier, a long time earlier, with the Business Council on National Issues, they were very much concerned about the legislative capacity of a government within Parliament, the accountability capacity of Parliament itself, vis-à-vis the government, and they interlaced it with shortened speeches, they interlaced it with a whole host of things. Those first two suggestions on that list were put there, I have to tell you, for the purposes of beginning that focus.

Also, I think it is important that the committee work while the MPs who are not on this committee and who have a stake in this Parliament, with other parliamentarians who are on this committee, are given the opportunity to come forward with their views. I do not think this committee should, at the beginning, supplant the views that may be extant among parliamentarians who are not here.

If you wanted other gentlemen on that list, too, who might be worthwhile, who are students of Parliament and who are ready to come, I would suggest John Stewart, who has written a book on parliamentary practice, and I would suggest Douglas Hartle, from the University of Toronto, who is very much concerned about the capacity of Parliament to control expenditures, in the question of accountability.

Those four groups may very well provide that kind of focus. If you want to throw in the Speakers, fine, but surely we have to focus, not from our notions about what Parliament is, but from what the public thinks Parliament should be— I think that is the macro thing you were speaking of—and from that move into the specifics, which may lead us to a whole host of things, such as task forces for members of the committee, and so on. That is where we have to begin. There are some notions around the table, but they are not the only notions in the country about what this Parliament is and what it is not and where it should go. That is not to take away at all from Mr. Collenette's suggestion that, hopefully, there could be some advice to Parliament in the fall, but if we do not start this way, if we do not go on from this point of view, we may miss the opportunity of focusing ourselves on some issues, of refining some issues. That was the purpose of the suggestion, not to have it, I want you to know, a long-drawn-out thing, which

[*Traduction*]

Mais l'Association du Barreau canadien se préoccupe aussi beaucoup des mêmes choses dont ont parlé MM. Collenette et Cullen. La même chose s'applique au *Business Council on National Issues*. Ces organismes ont posé ces questions parce qu'ils examinent le Parlement du point de vue du public. Il me semble important de se souvenir de ce qu'a dit M. Reid la semaine dernière lors d'une réunion; en effet, il y avait beaucoup de préoccupations du point de vue du public, et il estimait que nous devions commencer à insister là-dessus.

Je pense que le public a, sur le Parlement, certains points de vue qui pourraient considérablement étonner des membres du Comité ainsi que des députés . . . en dehors des clowneries des députés. Si je me souviens des discussions que j'ai eues avec les représentants du Barreau canadien il y a quelque temps et auparavant avec le *Business Council on National Issues*, ils se préoccupaient beaucoup de la capacité législative d'un gouvernement dans le Parlement, de la responsabilité du Parlement vis-à-vis du gouvernement, et ils ont parlé de la nécessité d'abréger les discours, et de beaucoup d'autres choses. Ces deux premières suggestions figurent sur cette liste, pour commencer à trouver un thème central.

De plus, il me paraît important que le Comité étudie toutes ces questions pendant que les députés qui ne siègent pas ici et qui s'intéressent au Parlement ont la possibilité de venir présenter leur point de vue, de même que les autres parlementaires qui font partie du présent Comité. Je ne pense pas que ce dernier devrait, dès le début, projeter le point de vue qui peut être celui des parlementaires qui ne sont pas ici.

Si vous vouliez d'autres personnes sur cette liste, qui pourraient être utiles aussi, qui étudient les questions parlementaires et qui sont disposées à venir, je vous suggérerai John Stewart, qui a écrit un livre sur les usages parlementaires, de même que Douglas Hartle, de l'université de Toronto qui s'intéresse beaucoup à la capacité qu'a le Parlement de contrôler les dépenses, et à la question de la responsabilité.

Ces quatre groupes pourront fort bien nous permettre d'insister sur ces questions. Si vous voulez convoquer aussi les orateurs, je n'y vois pas d'objection, mais je pense qu'il faut bien centrer les choses, non pas à partir de notre définition du Parlement mais plutôt de l'idée que le public se fait du Parlement idéal . . . je pense que c'est la chose importante dont vous parliez . . . et de là vous pourrez passer à des questions précises, ce qui pourrait nous entraîner à toutes sortes de problèmes, comme les groupes de travail pour les membres du Comité et ainsi de suite. C'est là que nous devons commencer. Certains points de vue sont représentés ici, mais ce ne sont pas les seuls qui existent au Canada sur la nature du Parlement, sur ce qu'il n'est pas et sur son orientation future. Je conviens avec M. Collenette qu'il faudrait déjà en arriver à certains points de vue au sujet du Parlement dès l'automne, mais si nous ne commençons pas de cette façon, si nous ne partons pas de là, nous risquons de perdre la possibilité de nous

[*Text*]

might go from now until the second coming of Christ, but to have it, in fact, deal, hopefully, specifically with some of the very things that are missing.

I support you with respect to the question of focus. I merely say that that might be a good place to begin to provide it.

Mr. McGrath: Mr. Chairman, I would add the Canadian Bar—

The Chairman: I was just going to ask you, Mr. McGrath. I think you mentioned three names, Mr. Baker?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): The list that I would suggest—and I have no objection to Mr. McGrath's list—would be the CBA, that is, the Canadian Bar Association, the Business Council on National Issues, John Stewart and Doug Hartle. The Bar is ready—and willing and anxious—to come.

The Chairman: Okay.

Mr. McGrath: My motion would read: the immediate past Speaker, the immediate past Clerk, the immediate past Auditor General and the Canadian Bar. I had to start somewhere, so . . . .

The Chairman: If that is the consensus—

An hon. Member: In an order to be determined.

The Chairman: I have more members on the list, but—

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Okay, I have no objection. May I just finish?

The Chairman: Please.

• 1740

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I have no objection to what Mr. Reid said about the House Leaders. Perhaps we could get him to come here, too.

The Chairman: Okay, please. I would like to follow the list. I just want to be clear about one thing, that, if this is adopted with other additions—and there are three more members who want to speak—the clerk would start contacting these people, as mentioned by Mr. McGrath, added onto by Mr. Baker and perhaps others. As they become available, he could use the schedule of meetings next week to do that. Is that correct? Okay.

Mr. Blaikie: What does the list read?

The Chairman: So far we have Mr. McGrath. Number one would be the immediate past Speaker, followed by the immediate past Clerk, then the immediate past Auditor General, the Canadian Bar Association, Mr. John Stewart, Douglas Hartle, and that is it so far. Okay?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): And the Business Council on National Issues.

[*Translation*]

centrer sur certaines questions, de les raffiner davantage. Voilà l'objet de cette suggestion, pour qu'il n'y ait pas un processus à très long terme, qui traînerait en longueur, car il faudrait véritablement s'occuper de façon très précise de certains des points faibles.

Je suis d'accord avec vous sur la question du thème central. Je dis simplement que le mieux pour commencer serait de le définir.

M. McGrath: Monsieur le président, j'ajouterai que le Barreau canadien . . .

Le président: J'allais vous demander ceci, monsieur McGrath. Vous avez mentionné trois noms, monsieur Baker?

M. Baker (Nepean—Carleton): La liste que je proposerai . . . et je n'ai pas d'objection à celle de M. McGrath . . . comprendrait l'Association du Barreau canadien, le *Business Council on National Issues*, John Stewart et Doug Hartle. Le barreau est prêt et disposé à comparaître, il est même impatient de le faire.

Le président: Très bien.

M. McGrath: Ma motion indiquerait les tous derniers orateur, greffier, vérificateur général, ainsi que le Barreau canadien. Je devais commencer quelque part, alors . . .

Le président: Si tel est le consensus . . .

Une voix: Dans un ordre à déterminer.

Le président: J'ai d'autres membres sur ma liste, mais . . .

M. Baker (Nepean—Carleton): Très bien, je n'ai pas d'objection. Puis-je terminer?

Le président: Je vous en prie.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je ne trouve rien à redire aux propositions de M. Reid au sujet des leaders parlementaires. Nous pourrions peut-être lui demander de comparaître devant le Comité également.

Le président: Très bien, je voudrais, messieurs, que nous suivions l'ordre établi sur la liste. Je voudrais préciser que, si on adopte cela, ainsi que d'autres choses dont on a discuté—et trois ou quatre membres doivent encore prendre la parole—le greffier se mettra en rapport avec ces personnes comme l'ont dit M. McGrath, M. Baker ainsi que d'autres membres du Comité. Ainsi, le greffier pourra demander à certaines d'entre elles de se présenter la semaine prochaine si, bien entendu, elles sont libres. D'accord?

M. Blaikie: Comment se présente la liste jusqu'à présent?

Le président: Eh bien jusqu'à présent nous avons M. McGrath. Immédiatement après, l'ancien orateur de la Chambre, suivi de l'ancien greffier, ensuite l'ancien auditeur général, puis l'Association du Barreau canadien, M. John Stewart, M. Douglas Hartle, c'est tout jusqu'à présent. D'accord?

M. Baker (Nepean—Carleton): Et le *Business Council on National Issues*.

[*Texte*]

The Chairman: The Business Council, okay.

Now, it may be that the witnesses may not come to us in that order, but they will be contacted in that order.

Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I think it is a good idea to hear some witnesses just to get thinking better, just to get us on the road. Apparently, if what Mr. Baker says is correct, these people will not be coming to us and talking to us about parliamentary reform in the abstract; they will be relating their concerns to actual Standing Orders and procedures. If that is the case, that would be all well and good because I think we will find, when we get down to talking about what appear to be only technical matters, that behind them lie questions about the nature of Parliament and what role the opposition should have and all those sorts of things.

I have just one example, one that has been used already, having to do with the length of speeches. I know the length of speeches may seem ridiculous to all MPs at one time or another, but the length of speeches is related to the capacity of the opposition to delay legislation, and the willingness of the opposition to delay legislation is related to how much input the opposition feels it has in other areas. It is related to how many other options it has for the influencing of government policy, whether or not there is meaningful input in committees or whether or not delay is finally the only way the opposition feels it can have any effect on things.

So you see, when you take a little something like shorter speeches, behind it are all these issues. So, I think it sounds very good to say we need to get about the business of amending little problems here and there, but these little problems are related to much larger problems of how individual MPs feel.

The public's frustration is not that Standing Order 43 does not have any impact. The public's frustration is that they do not feel their MPs have any impact on anything and that is the larger picture that is going to be related to every technical thing we consider.

I have one final comment, Mr. Chairman. I do not think we should be so self-deprecating as Mr. Cullen was. He is not here now but he mentioned the press gallery leaving after Question Period. I think that the Fourth Estate is in need of reform as well, and that the irrelevancy of Parliament or, at least, the fact that nothing is paid attention to, anything that happens after Question Period, might be as related to deadlines as it is to the quality of what goes on after Question Period.

The Chairman: Thank you, Mr. Blaikie.

[*Traduction*]

Le président: Le conseil également d'accord.

Il se peut que les témoins souhaitent comparaître dans un ordre différent, mais de toute façon lorsque nous nous mettrons en rapport avec eux nous leur donnerons l'ordre de comparution, dont je viens de vous donner lecture.

Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Monsieur le président, je crois que c'est une bonne idée d'inviter des témoins à comparaître, ce qui nous permettra de mieux voir les choses, d'amorcer notre étude. Apparemment, si ce que M. Baker dit est exact, ces personnes ne viendront pas nous parler de la réforme parlementaire dans l'abstrait, en effet elles nous feront part de leur point de vue quant aux règlements et aux procédures actuels. Dans ce cas, c'est parfait parce que, à mon avis, nous verrons que, lorsque nous commencerons à parler de questions qui peuvent paraître essentiellement d'ordre technique, nous verrons, disais-je, que derrière ces questions s'en posent d'autres portant sur ce que devrait être le Parlement ainsi que le rôle de l'opposition, entre autres.

Il me vient à l'esprit un exemple, que l'on a d'ailleurs déjà cité, et qui a trait à la durée des discours à la Chambre. C'est une considération qui peut sembler ridicule à tous les députés, mais la durée d'un discours a quelque chose à voir avec la possibilité pour l'opposition de retarder l'adoption d'une loi et ensuite le désir, dans l'opposition, de retarder l'adoption d'une loi doit être mis en rapport avec le rôle qu'elle pense avoir dans d'autres questions, c'est-à-dire avec les différentes possibilités qu'elle peut avoir pour influencer la politique du gouvernement, si le travail en comité sert à quelque chose, si en définitive le fait de retarder l'adoption d'une loi est ou non pour l'opposition le seul moyen d'influencer le cours des choses.

Vous voyez donc qu'une question aussi banale que la durée des discours à la Chambre en cache une foule d'autres. Certes, il semble donc indiqué de corriger ici et là certains problèmes qui se posent, mais il faut bien se rendre compte que derrière ces petits problèmes il s'en cache un autre plus important qui est l'idée que les députés se font d'eux-mêmes.

Le mécontentement du public ne vient pas de ce que l'article 43 est sans effet, il vient de ce que, dans l'ensemble, les gens ne pensent pas que leurs députés ont une influence quelconque, c'est cette question beaucoup plus large qu'il faut lier aux questions techniques dont nous avons discuté.

Enfin, monsieur le président, je ne pense pas que nous devrions, contrairement à ce que M. Cullen a fait, nous dénigrer nous-mêmes. Il n'est pas là pour l'instant, mais il a parlé des journalistes qui quittent la galerie de la presse après la période des questions. Il est besoin là également d'apporter certaines réformes, et le fait que personne ne s'intéresse aux travaux de la Chambre après la période des questions vient peut-être de la longueur des discours comme de la qualité des travaux.

Le président: Merci, monsieur Blaikie.

[*Text*]

I have MM. Lachance, Huntington and Simmons. Mr. Lachance has left the room temporarily.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you. I just want to bring us back to probably a difference in point of view that Mr. Daudlin and I are carrying here.

Mr. Daudlin seems to have an emphasis on an interim report and his concern seems to deal with changes in rules, albeit experimental, for a set time. I have listened carefully to that and I am even more troubled, because I have visualized the committee as one that is going to deal with the broader scope and more fundamental change that Mr. Reid sensed was called for.

• 1745

If we are going to move short-term, that is one thing; there is a focus. If we are going to deal with the long-term, broad, fundamental change of Parliament and the survival of a participatory democracy, that is another. And my emphasis is on the latter. I really do not think that dealing with specific rule changes on an experimental basis is going to deliver much in terms of public perception.

After all, we are struggling now with rule changes made back in 1968. The full impact of those rule changes is now upon us in the process of supply and in the whole image that Parliament is delivering to the people, that something is out of control and something is very wrong.

Therefore, I think the committee has to settle the debate on these two points of view: whether we are going to put our emphasis on an interim report and limit it to experimental changes in rules; or whether we are going to get to work with the broader scope.

It was said over here that Parliament is the House of Commons. It is. When I first arrived down here, I could not understand what I was in the middle of; then I was taken out to a farm one weekend, and it was explained that I was probably in the middle of the most exciting place in the world.

Mr. McGrath: The farm?

Mr. Huntington: Well, no, the box that we sit in as elected members. It is a very great privilege to sit in it. But I was really dealing with the emotional level of my country and the fact that I represented at that time 1/254 of the emotional level of the country. The expertise of the nation was in the civil service and was drafting and designing legislation and rules and plans that came down through the government side and ran into the emotional level of the country. So there is an educational burden that we have on the public.

I do not think you want to change it from a box of emotion, for we are dealing with perceptions, and we are dealing with superficial impact when we are dealing with the principle of a bill; then the detail gets put off to committee, and we come back in the report stage. So the process of supply has fallen

[*Translation*]

Sur ma liste j'ai encore MM. Lachance, Huntington et Simmons. M. Lachance nous a quittés pour un petit moment.

Monsieur Huntington, vous avez la parole.

M. Huntington: Merci. Je voudrais qu'on revienne sur la divergence de vue entre M. Daudlin et moi-même.

M. Daudlin en effet semble insister pour que l'on rédige un rapport intérimaire, il semble s'intéresser surtout à la modification du règlement, même s'il s'agit d'une modification expérimentale mise en vigueur pendant une période de temps bien délimitée. J'ai écouté très attentivement ce qu'il avait à dire à ce sujet et j'en suis d'autant plus perplexe que j'avais pensé que le Comité allait étudier des changements beaucoup plus larges et plus fondamentaux que ceux auxquels pense M. Reid.

Si nous recommandons des changements à court terme, c'est une chose, on sait quoi viser. Par contre, s'il s'agit d'apporter au Parlement des changements importants, à long terme, touchant la survie de la démocratie participative, c'est une toute autre chose. Moi, j'insiste sur des changements à long terme. Je suis convaincu que le fait de changer telle règle bien précise de façon expérimentale ne changera pas grand-chose aux yeux du public.

Après tout, nous sommes maintenant aux prises avec des changements qui ont été faits en 1968. Nous devons faire face aux conséquences de ces changements, à la constatation, faite par le public, que quelque chose ne va pas dans les institutions parlementaires actuelles.

En conséquence, je pense que le Comité doit axer le débat sur les deux points suivants: allons-nous insister sur la rédaction d'un rapport provisoire et nous en tenir à des changements expérimentaux dans le règlement ou allons-nous discuter de changements beaucoup plus larges?

On a dit que le Parlement, c'est la Chambre des communes. En arrivant à Ottawa, je ne parvenais pas à me rendre compte où j'étais tombé; après avoir passé une fin de semaine de repos dans une ferme, on m'a expliqué que j'étais tombé dans l'endroit le plus intéressant du monde.

M. McGrath: C'est de la ferme dont vous parlez?

M. Huntington: Mais non, je parle du Parlement où nous siégeons en tant qu'élus. C'est un grand privilège. Je me suis rendu compte que le Parlement était la sensibilité du Canada, sa capacité de réactions, j'en représentais à l'époque un 254e. C'est la Fonction publique qui a compétence pour élaborer la législation nationale mais cela fait, il lui reste à subir le test de la sensibilité du pays. Nous avons donc pour mission d'éduquer le public.

Ce n'est pas cela que l'on veut changer, il s'agit en effet de la façon dont on voit les choses, de perceptions, de la réaction immédiate au principe d'un projet de loi; ensuite les questions de détails sont discutées en comité et ensuite à la Chambre au

[*Texte*]

down, and that is a matter of major concern to people across the country.

That is almost as specific as rule changes, but it is far broader and far more fundamental, so I would like just to say that I think we have to deal with participatory democracy as a priority, and that we are dealing with broad issues initially in order to get our bonnets on and to think out where we are going, and that we are going to have to keep working on the focus as we come from there.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington. We have now Mr. Lachance, and then, Mr. Simmons, I will come back to you after.

Mr. Daudlin: Well, I just wanted to clarify to Mr. Huntington that I do not see our positions as being mutually exclusive. I think it is possible for us to accomplish both.

The Chairman: Mr. Lachance, and then Mr. Simmons.

M. Lachance: Je ne causerai pas de problème, monsieur le président, parce que je vais vraiment être très bref. J'approuve les propos de mon collègue Collenette, et j'appuie la proposition de M. McGrath, telle qu'amendée par M. Baker.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Mr. Simmons.

Mr. Simmons: Mr. Chairman, I want to address the question of the focus of our discussions. There are two questions, implying two objectives, that we could ask. First, are there some changes which can be effected reasonably soon? Second, what are the more fundamental issues involved in fulfilling our assignment or our mandate?

I recognize what Mr. Blaikie is saying about the inter-relationship of the two, but I do not believe that argument, as valid as it is, ought to be used to do nothing insofar as the short-term objective is concerned.

There may be nothing we can do, because they are so inter-related that we really upset the whole balance if we attempt to doctor any part of it. But that is a question I think we should hold in abeyance for awhile. If that is a decision we reach in the fall, after due process, after good consideration, fair ball. But I do not think we should pre-judge the issue. I do not think we should decide beforehand that nothing can be done.

Let me go at it differently. I am looking forward to the Canadian Bar Association and their presentation, but I do not need, and nobody around this table needs . . . . I have been nine years a parliamentarian.

• 1750

I am looking forward to the Canadian Bar Association and their presentation. But I do not need, and nobody around this table needs—I have been nine years a parliamentarian. There

[*Traduction*]

moment où le projet de loi lui est renvoyé. Il y a donc un problème, et les Canadiens s'en inquiètent.

C'est une question dont on pourrait dire qu'elle est presque aussi précise que le fait de modifier telle ou telle autre règle, mais elle est beaucoup plus large et plus fondamentale, donc à mon avis il faut que nous attaquions en priorité à la question de la démocratie de participation, que nous traitions de questions larges au départ pour voir où aller, et que nous apportions des corrections de trajectoire à partir de là.

Le président: Merci, monsieur Huntington. Nous avons maintenant M. Lachance ensuite M. Simmons et je reviendrai à vous après.

M. Daudlin: Je veux tout simplement dire à M. Huntington que je ne crois pas que nos positions respectives s'excluent. Je crois que nous pouvons faire les deux.

Le président: M. Lachance et ensuite M. Simmons.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I do not want to be a problem for anybody and I shall be very brief. I agree with what Mr. Collenette has said and I support as well Mr. McGrath's suggestion as amended by Mr. Baker.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Monsieur Simmons.

M. Simmons: Monsieur le président, je voudrais dire quelques mots sur les questions qui retiendront notre attention. Il y a deux questions, c'est-à-dire deux objectifs. Premièrement, certaines modifications pourront-elles être mises en vigueur dans des délais raisonnables? Deuxièmement, quelles sont les questions les plus importantes dont nous devons discuter dans le cadre de notre mandat?

Je conviens avec M. Blaikie que les deux points de vue sont liés entre eux, mais je ne crois pas que les raisons invoquées, pour aussi valables qu'elles soient, devraient nous faire écarter des objectifs à court terme.

Il se peut que nous ne puissions rien faire précisément parce que ces questions sont très imbriquées l'une dans l'autre; ainsi modifier l'une d'entre elles pourrait remettre en cause l'équilibre de l'ensemble. Il s'agit d'une question qui, à mon avis, devrait être remise à plus tard. Si nous parvenons à prendre une décision d'ici l'automne, après avoir étudié tous les tenants et les aboutissements, très bien. Mais je ne pense pas que nous devrions prendre une décision avant que ce soit fait. Il ne faut pas décider d'avance qu'on ne peut rien faire.

Je vais m'expliquer autrement. J'attends que l'Association du Barreau canadien comparaisse devant le Comité, mais il n'est pas nécessaire ni pour moi ni pour personne ici présent . . . je suis député depuis neuf ans.

J'attends avec un vif intérêt l'exposé que va nous présenter l'Association du barreau canadien, voilà neuf ans que je suis au Parlement, et je n'ai pas besoin, pas plus que les autres

[*Text*]

are fellows here who have been in Parliament twice as long as that. We do not need the Canadian Bar Association to tell us what is wrong with the functioning of the House of Commons. We know that now. We have enough collective wisdom around this table. We can put our finger on a half-dozen issues. So the question is not are we ignorant of what the problem is. The question is, do we have the goodwill to effect a solution even on an interim basis? That is the real issue: is there enough goodwill around the table to get a solution that makes us look less like a bunch of clowns than we look at the present time?

I do not think Parliament or the House of Commons is working very well. I do not think we will wait for the final report of this committee. We have not put a timeframe on it, but we may be talking 12, 18 months down the road; another 18 months of this circus. Let us be honest with ourselves. If we as a group see things that can be done, let us agree that we either have enough collective goodwill, or we do not, to get on with the job. I recognize that parties are involved, and one is in government and two are not in government, and you are going to have to have trade-offs. But almost everybody sitting around this table has seen it from both perspectives, from a government party perspective and from an opposition party perspective. I think we have the knowledge; I think we have the goodwill; I think we have the will to find some interim solutions.

To put it differently one more time, I do not think we can afford to avoid finding some solution. We are trading very heavily now on the public's patience with our credibility. Really, I do not want to be part of an exercise that just puts on ice for 18 months any opportunity to make the workings of Parliament a little more sensible than they are right now.

So I make a rather urgent plea for us to leave open the option— not to make a decision that we should address both objectives—that we leave open the option of addressing both objectives: the short-term one, the possibility of some short-term changes, even on an experimental basis— leave open that option, but deal now with the more fundamental option of what are the changes that need to be made.

In that context, I want to support in principle what Jim McGrath and Walter Baker and John Reid have said about the witnesses. I think all the witnesses they proposed, without exception, would serve both objectives. They would allow us to get some dialogue going with people outside this immediate group on what is right and wrong with Parliament. In the process we may be able to weed out and be able to find one or two items on which there is sufficient consensus, such that we can take them to Parliament and have them implemented perhaps on an interim basis.

My one final comment is strictly mechanics, or procedural. That is, I think we are again, this afternoon—I recognize there is a need for a good big chat at the beginning, but I think we are making the mistake of trying to be a steering committee of

[*Translation*]

membres du Comité, de . . . Il y a des gens ici qui ont été au Parlement depuis bien plus longtemps, et nous n'avons pas besoin que l'Association du barreau canadien vienne nous dire ce qui marche mal au Parlement. Nous le savons. Nous avons, à nous tous, suffisamment de jugeotte pour le savoir, et nous voyons très bien par où le système pèche. Nous n'avons donc pas besoin qu'on nous dise où le bât blesse. La question est de savoir si nous avons suffisamment de bonne volonté pour trouver une solution, ne fut-ce qu'à titre provisoire. C'est là la vraie difficulté: avons-nous la volonté collective de trouver une solution qui nous permettre de ne plus nous faire prendre pour des pitres?

Je ne pense pas que le fonctionnement du Parlement ou de la Chambre des communes soit satisfaisant. Nous n'attendrons pas, je crois, le rapport final du Comité. Nous n'avons pas établi de calendrier, mais nous devons envisager entre 12 à 18 mois; encore 18 mois de ce cirque! Soyons francs: si en tant que groupe nous voyons des choses qui sont réalisables, mettons-nous d'accord, nous avons ou n'avons pas suffisamment de bonne volonté, à nous tous, pour faire le boulot. Je reconnais que ce sont des partis qui sont en jeu, que l'un est au pouvoir et que les deux autres n'y sont pas, et qu'il faudra parvenir à des compromis. Mais pratiquemment tous ceux qui sont assis à cette table ont vu la situation sous les deux angles, celui du parti au pouvoir et celui de l'opposition. Nous savons ce qu'il faut faire; je crois que nous en avons la volonté; nous devons pouvoir trouver des solutions temporaires.

En d'autres termes, et pour la dernière fois, nous ne pouvons plus nous permettre d'éluder les solutions. La patience du public s'use, de même que notre crédibilité. Je ne veux pas prêter la main à une entreprise qui reviendrait à laisser en suspend, pendant 18 mois, toute solution destinée à faire fonctionner le Parlement un peu plus raisonnablement qu'à l'heure actuelle.

Je vous demande donc instamment de laisser l'option ouverte—de ne pas décider que nous devons réaliser les deux objectifs—mais de laisser l'option ouverte: la solution a court terme, à savoir la possibilité de changements pour l'avenir immédiat, même à titre expérimental, mais en traitant dès maintenant de la deuxième option, plus fondamentale, à savoir les changements qu'il faut effectuer.

Je voudrais, à ce propos, donner mon appui de principe aux propos de Jim McGrath, de Walter Baker et de John Reid concernant les témoins. Je pense que tous les témoins qu'ils ont proposés, sans exception, permettraient de servir ces deux objectifs. Ils nous permettraient d'entamer un dialogue avec des gens extérieurs à ce groupe sur ce qui est souhaitable pour le Parlement, et ce qui ne l'est pas. Nous pourrions, ce faisant, faire le tri et trouver deux ou trois questions en faveur desquelles l'opinion qui se dégage est généralement favorable, afin que nous puissions proposer ces mesures au Parlement et peut-être les mettre temporairement à exécution.

Ma dernière observation porte uniquement sur la procédure. Nous faisons de nouveau, cet après-midi . . . Il est vrai qu'il faut pouvoir vider son coeur au début, mais nous commettons de nouveau l'erreur de penser qu'à vingt, nous pouvons agir

[*Texte*]

20. I believe what we ought to do at this point is to take Jim's and Walter's and John's suggestions and tell the committee to take into account what has been said this afternoon and priorize these particular witnesses in terms of whom we should call first. I do not think we should try, as a committee of 20, to do what a committee of 4 or 5 could do much more efficiently.

The Chairman: Thank you.

The last name on my list is Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, if I recall right, you have a motion on the table that deals with Clerks and former Speakers. I just wanted to make sure, if necessary, that there is a subamendment that first of all brought out John's point, as Mr. Simmons referred to as well, that perhaps the very first thing to discuss is that the House Leaders—and they have recently had an exchange of correspondence, and in that they are talking about this question of balance too. So why do we not next week set ourselves the task of meeting with the House Leaders and deal with their correspondence and then this list?

The Chairman: In other words, you would like to add the item of the three House leaders to that list, but you would like them to be first on the list. In other words, they would each appear individually, but they would be the first to be invited, rather than those mentioned by Mr. McGrath.

Mr. Thacker: Yes, I do not have strong feelings about it, but—

The Chairman: Actually, Mr. McGrath's motion is on the table.

Mr. McGrath: With great respect to my colleague, I do not agree with calling the House Leaders. I think that is a mistake. I think we should operate at arm's length from the House leaders in their official capacity, for the time being. We may have to call them back for some of the things we are proposing, but for starters, I think it would be counterproductive.

The Chairman: Mr. Blaikie.

• 1755

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I was just going to say exactly the same thing. I think the biggest mistake you could make—

The Chairman: The motion would stand as it is right now. The clerk would be ordered to .... You have it now.

Motion agreed to.

The Chairman: Now we need a motion that this committee concurs in the report as amended.

Mr. Blaikie: On a point of order, Mr. Chairman. Am I in the twilight zone here or what?

The Chairman: Almost by now.

Mr. Blaikie: I started to speak—the light never went off—and then you started to speak and—

[*Traduction*]

comme comité de direction. Ce qu'il faudrait faire maintenant, je crois, c'est tenir compte des avis de Jim, de Walter et de John, et dire au comité de prendre note de ce qui s'est dit cet après-midi, et de donner un ordre de priorité aux témoins. Je ne pense pas qu'un comité de 20 devrait essayer de faire ce qu'un comité de 4 ou de 5 peut faire de façon beaucoup plus efficace.

Le président: Je vous remercie.

Le dernier nom sur ma liste est celui de M. Thacker.

M. Thacker: Monsieur le président, si j'ai bonne mémoire, une motion a été déposée, qui traite des greffiers et des anciens orateurs. Je voulais simplement m'assurer, en cas de besoin, qu'il existe un sous-amendement qui contient les observations de John, faites également par M. Simmons, aux termes desquelles la première chose à discuter serait la question des leaders de la Chambre—qui ont récemment eu un échange de correspondance à ce sujet, et qui ont également mentionné ces questions d'équilibre. Pourquoi donc ne pas rencontrer la semaine prochaine les leaders de la Chambre, prendre connaissance de cette correspondance et de cette liste?

Le président: Vous voudriez, autrement dit, ajouter à cette liste les trois Leaders de la Chambre, mais vous voudriez les voir en tête de liste. Chacun comparaîtrait individuellement, mais ils seraient les premiers à comparaître, plutôt que ceux mentionnés par M. McGrath.

M. Thacker: Oui, c'est une simple opinion, mais . . .

Le président: Mais la motion de M. McGrath est déposée.

M. McGrath: Je voudrais faire respectueusement remarquer à mon collègue que je ne suis pas d'accord pour convoquer les leaders de la Chambre. Je crois que nous ferions une erreur, que nous devons garder les coudées franches avec eux pour le moment. Il se peut que nous ayons à les convoquer pour certaines mesures que nous proposons, mais cela ne nous mènerait à rien de les faire venir à ce stade.

Le président: Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: J'allais dire la même chose, monsieur le président. Je crois que la plus grande erreur que nous pourrions commettre . . .

Le président: La motion est inscrite telle quelle. On demandera au greffier . . . La voici.

La motion est adoptée.

Le président: Il nous faut maintenant une motion portant que le Comité adopte le rapport tel qu'amendé.

M. Blaikie: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Est-ce que je m'aventure en terrain douteux?

Le président: Presque.

M. Blaikie: J'ai pris la parole—la lumière ne s'est pas éteinte—puis c'est vous qui avez pris la parole et . . .

[*Text*]

The Chairman: I thought you changed your mind; I am sorry.

Mr. Blaikie: Events snowballed and the meeting is over.

The Chairman: Okay, Mr. Blaikie, I am sorry.

Mr. Blaikie: Just for the record, I wanted to reinforce the idea that I think it would be a mistake right off, if we want the work of this committee to transcend partisan concerns as much as possible, to start off with the two House Leaders or three House Leaders, because they would obviously have to take a position on certain things and then it would be only natural for members of their parties to feel some loyalty to those positions. That would be a way of botching the whole thing as far as I am concerned.

The Chairman: Okay. Thank you.

Now we need a motion that this report, as amended, be concurred in.

Mr. Blaikie: I so move.

Motion agreed to.

The Chairman: We also need another motion that the First Report of this committee be reported to the House. Is it agreed?

Motion agreed to.

The Chairman: Thank you.

This meeting is now adjourned.

[*Translation*]

Le président: Je pensais que vous aviez changé d'avis, excusez-moi.

M. Blaikie: Les choses se sont précipitées, et voilà que la séance est clause.

Le président: Tant pis, monsieur Blaikie, excusez-moi.

M. Blaikie: Je voudrais simplement répéter, pour le procès-verbal, que si nous voulons que le comité soit autant que possible au-dessus de la mêlée, ce serait une erreur de commencer par entendre les deux ou les trois leaders de la Chambre, car ils seraient obligés de prendre parti sur certaines questions, et par loyauté, c'est bien naturel, les membres du Comité devraient se rallier à leur parti respectif sur ces questions. Ce serait un moyen sûr de tout gâcher.

Le président: Merci beaucoup.

Nous sommes maintenant saisis d'une motion nous demandant d'adopter le rapport tel qu'amendé.

M. Blaikie: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

Le président: Il nous faut encore une motion portant que le premier rapport du Comité doit être déposé à la Chambre. Est-ce que vous êtes d'accord?

La motion est adoptée.

Le président: Je vous remercie.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, July 6, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 6 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, July 6, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le mardi 6 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28916—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre
Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre
Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Allmand	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Blaikie	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Collenette	Epp	Lewis	Smith
Cousineau	Herbert	Mayer	Thacker—(20)
Daudlin		McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Tuesday, July 6, 1982:
Mr. Allmand replaced Mr. Cullen.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mardi 6 juillet 1982:
M. Allmand remplace M. Cullen.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 6, 1982
(3)
[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:43 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Witnesses: *From the Canadian Bar Association*: Mr. Yves Fortier, Vice-President; Mr. Brian Crane, President of the Committee on "Parliament as a Law Maker"; The Honourable Robert Stanfield, member of the Committee and Mr. Douglas Fisher, member of the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982*).

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 6:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 JUILLET 1982
(3)
[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la Procédure se réunit aujourd'hui à 15h43 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Témoins: *De l'Association du Barreau canadien*: M. Yves Fortier, vice-président; M. Brian Crane, président du comité sur «Le Parlement—Législateur»; L'honorable Robert Stanfield, membre du comité et M. Douglas Fisher, membre du comité.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la Procédure à la Chambre et dans ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982*).

Les témoins font des déclarations préliminaires et répondent aux questions.

A 18h15, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Pour le greffier du Comité

Nino A. Travella

For the Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Tuesday, July 6, 1982

• 1543

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. I will now call this meeting to order.

I would like, first of all, to apologize to the members. Due to circumstances beyond the control of the chairman or his very efficient clerk, there was some foul-up in the notices that this morning's meeting had been cancelled. I apologize to those of you who came to Room 209. I think we could put it down to start-up problems and hope that this will not recur. At least, Mr. Marleau assures me it will not.

I just also wanted to let you know about the witnesses for the rest of this week. You will be getting a notice on this but I thought you would like to know immediately. Tomorrow afternoon at 3.30 p.m. we will have witnesses from the National Council on Business Issues. On Thursday at 9.30 a.m., Professor Douglas Hartle of the University of Toronto, and tomorrow afternoon at 3.30 p.m., Professor John Stewart of St. Francis Xavier University, who is well known among parliamentarians. I believe all these meetings will be in this room from now on—until further notice, of course.

• 1545

Tuesday, July 13, Mr. J.J. Macdonell, former Auditor General, will be our witness. I am glad we were able to comply with the request from our friend, Mr. Huntington.

On your behalf, I have the pleasure of presenting—

Mr. McGrath: Excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Before you do, you will recall a motion I moved at the last meeting that we invite the immediate former Speaker and the immediate former Clerk of the House.

The Chairman: Yes.

Mr. McGrath: Can you report anything on that?

Le président: Monsieur Marleau, peut-être pourriez-vous nous donner des nouvelles au sujet des anciens présidents de la Chambre.

The Clerk of the Committee: Justice Jerome is out of town until tonight, and has been since last Wednesday. I contacted his office. The same thing for Mr. Fraser, who is in Nova Scotia. We will be calling back to firm up, possibly for next Tuesday.

The Chairman: Is there any other business on the agenda? Thank you.

Members of the committee, it is a very great honour and a pleasure for me this afternoon to welcome as the first witnesses to this committee a very distinguished group in the persons of

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mardi 6 juillet 1982

Le président: Bon après-midi, mesdames et messieurs. La séance est ouverte.

Avant de commencer, je tiens à présenter des excuses aux députés. En raison de circonstances indépendantes de ma volonté et de celle de notre greffier très compétent, vous n'avez pas tous bien été avisés que la séance avait été annulée. Je regrette que certains d'entre vous se soient rendus inutilement à la salle 209. On pourrait dire que ce sont là de petites anicroches de départ et espérer que cela ne se reproduira pas. Du moins, M. Marleau m'assure que cela ne se reproduira plus.

Je voudrais également vous faire part de la liste des témoins que nous entendrons cette semaine. Vous recevrez un avis de convocation en temps et lieu mais je vous signale dès maintenant que demain après-midi, à 15h30, nous entendrons les représentants du *National Council on Business Issues*. Jeudi, à 9h30, notre témoin sera le professeur Douglas Hartle de l'Université de Toronto et demain après-midi, à 15h30, ce sera le professeur John Stewart de l'Université St-François-Xavier, que nous connaissons bien. Toutes ces réunions se tiendront dans cette salle-ci, à moins d'avis contraire.

Le mardi 13 juillet, nous entendrons M. J.J. Macdonell, ancien vérificateur général. Je suis ravi que nous ayons pu nous rendre à la demande de M. Huntington.

En votre nom, j'ai le plaisir de vous présenter . . .

M. McGrath: Excusez-moi, monsieur le président.

Le président: Monsieur McGrath.

M. McGrath: Avant de commencer, je vous rappelle qu'à la dernière séance, j'ai proposé une motion portant qu'on invite l'ex-orateur et l'ex-greffier à la Chambre des communes.

Le président: En effet.

M. McGrath: Avez-vous des nouvelles à ce sujet?

The Chairman: Mr. Marleau, can you report anything on former speakers of the House?

Le greffier: Le juge Jérome, dont j'ai contacté le bureau, n'est pas à Ottawa depuis mercredi dernier et ne rentrera que ce soir. M. Fraser, quant à lui, est en Nouvelle-Écosse. Je me propose de les rappeler pour fixer une date, vraisemblablement mardi prochain.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à l'ordre du jour que vous voudriez soulever? Merci.

Messieurs les membres du comité, j'ai l'immense honneur et le plaisir d'accueillir cet après-midi, à titre de premier témoin, un groupe fort distingué: M. Yves Fortier, président élu de

[*Texte*]

Mr. Yves Fortier, President Elect of the Canadian Bar Association—welcome, *bienvenue, monsieur Fortier*—and Mr. Brian Crane, President of the Committee on Parliament as a Lawmaker; and two very distinguished former members of this House, in the person of the Hon. Robert Stanfield, whom all of us know and respect and have known for many years—welcome to the committee, Mr. Stanfield; and another former parliamentarian, although of a different party than Mr. Stanfield, Mr. Douglas Fisher, who is well known to all of us and indeed throughout Canada. I would like to welcome you, sirs.

Je crois, monsieur Fortier, que vous vouliez commencer. Et par la suite, vous pourrez présenter ceux de votre comité qui prendront la parole.

Me Yves Fortier (président élu, Association du Barreau canadien): C'est exact, merci, monsieur le président.

Messieurs les membres du Comité, c'est un plaisir et un honneur aussi pour nous d'avoir accepté votre invitation. Le Barreau canadien est toujours disposé à accepter les invitations de divers comités de la Chambre des communes ou du Sénat afin de participer à l'évolution de projets que vous avez à l'étude.

We are, as the national association of lawyers— some 30,000 strong—very pleased indeed to be before you today. The timeframe that was given to the association, Mr. Chairman, for us to appear, as you know, was very short indeed. It was last Wednesday.

I think it might be useful were I, very briefly, to explain to members of this august committee the genesis of the Canadian Bar Association's interest in the role of Parliament. It is, I suppose, trite to say that we as lawyers have perceived a malaise both from within and without Parliament for some time, and as concerned and interested Canadians the executive committee of the association decided to strike a committee to study the institution of Parliament. Originally, it was in September 1981 that the executive committee of the association passed a resolution; I would like to read into the record, if I may, some very brief excerpts from that resolution:

> Whereas the Canadian Bar Association recognizes the need for the Parliament of Canada to operate effectively and efficiently as a law-making institution, be it resolved that the Canadian Bar Association establish a special committee to prepare as soon as possible a preliminary discussion paper identifying and analyzing difficulties in the law-making procedure of the Parliament of Canada.

Now that committee was constituted in the weeks which followed the passing of that resolution, Mr. Chairman, and by the end of October we had in place a group of very distinguished Canadians who had agreed to serve on this committee. I would like to again read into your record the list of the members of our committee. Acting as chairman is the gentleman on my left, Brian Crane, Q.C., of Ottawa. He is aided and abetted by the following persons. Mr. Bryan Baynham, who may be known to some of you, has worked on the Hill for many years. He now practises law in Vancouver. The Hon. Mr. Justice Gordon Blair of the Supreme Court of Ontario is

[*Traduction*]

l'Association du Barreau canadien, à qui je souhaite la bienvenue, M. Brian Crane, président du comité sur le rôle du Parlement. Nous accueillons également deux anciens députés à la Chambre des communes, l'honorable Robert Stanfield, que nous connaissons tous depuis plusieurs années—bienvenue monsieur Stanfield—et un autre parlementaire, qui n'est pas du même parti que M. Stanfield, M. Douglas Fisher, lui aussi très bien connu au Canada. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

I think Mr. Fortier expressed the wish to speak first. I will ask you to introduce those members of your committee who will speak following your intervention.

Mr. Yves Fortier (President-Elect, Canadian Bar Association): Yes, thank you, Mr. Chairman.

Members of the committee, it is also a pleasure and an honour for us to have been invited to testify before your committee. The Canadian Bar Association is always ready to accept invitations from various committees of the House of Commons or the Senate in order to participate in the advancement of the various projects under study.

En tant qu'association nationale des avocats, nous représentons environ 30,000 membres, et nous sommes très heureux de comparaître ici aujourd'hui. Monsieur le président, ce n'est que mercredi dernier que l'on nous a contactés, ce qui signifie que nous n'avons reçu qu'un court préavis.

Je pense qu'il serait utile que je rappelle ici l'origine de l'intérêt que l'Association du Barreau canadien porte au rôle du Parlement. Est-il besoin de dire qu'à titre d'avocats, nous avons depuis un certain temps, perçu un malaise tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement et le comité exécutif de l'Association, à titre de Canadiens concernés et s'intéressant à la question, a décidé de former un comité pour étudier le Parlement. En septembre 1981, le comité exécutif a donc adopté une résolution à cet effet, dont j'aimerais lire certains brefs extraits:

> Considérant que l'Association du Barreau Canadien reconnaît que le Parlement du Canada doit avoir la possibilité de fonctionner de façon efficace et efficiente, puisqu'il s'agit d'une institution législative, il est résolu que l'Association du Barreau canadien établira un comité spécial qui préparera dans les plus brefs délais un document préliminaire de discussions pour cerner et analyser les difficultés que comporte la procédure législative au Parlement du Canada.

Le comité a été formé dans les semaines qui ont suivi l'adoption de cette résolution et dès la fin d'octobre, nous avions réuni un groupe de Canadiens fort éminents ayant accepté de travailler au sein du comité. Permettez-moi de vous en donner la liste. Le président du comité est Brian Crane, C.R., d'Ottawa, qui est assis à ma gauche. Pour lui prêter main forte, M. Bryan Baynham, que certains d.entre vous connaissent peut-être, car il a travaillé sur la Colline pendant plusieurs années. Il exerce actuellement à Vancouver. Un autre membre en est le juge Gordon Blair de la Cour suprême de l'Ontario, qui a été député à la Chambre des communes pendant plusieurs années.

[*Text*]

also a member of our committee. Again, he served your House as one of its distinguished members for many years.

• 1550

M. le bâtonnier Bernard Blanchard, le directeur exécutif de l'Association du barreau canadien qui est en poste à Ottawa depuis le mois d'août dernier.

Mr. Douglas Fisher of Ottawa, who sits on my immediate right, as you have mentioned, Mr. Chairman, is well known to all of you. It is not unusual that the Bar Association seek for assistance on its committees where expertise is believed to be found, and we recognize that, while not a member of the legal profession, Mr. Fisher nevertheless has credentials which certainly in our opinion make him a very valuable member of our committee.

Your humble servant who, if democracy prevails, at the end of August will become president of the Canadian Bar Association, is also a member of the committee. Miss Patricia Jackson, who also served on the Hill for some time and may be known to some of you, now practises law in Toronto and is another distinguished member of our group. The Hon. Angus MacLean, formerly Premier of Prince Edward Island, a student—and a long-recognized student—of parliamentary procedure and a long-suffering member of federal and provincial legislatures in turn, accepted very graciously to assist us in our deliberations. Last but not least, Mr. Chairman, the Hon. Robert L. Stanfield, P.C., Q.C., whom we were delighted to have accept our invitation.

The committee has met since last November formally seven times, seven full days, mostly in Ottawa. We had one meeting in Charlottetown in the beginning of March in conjunction with the bar's mid-winter meeting. We have also held many informal interviews with past and present members of Parliament as well as so-called self-recognized authorities on the institution of Parliament. More about these meetings later on. Much interest, not only amongst our members but amongst members of the public who became aware of the existence of this committee, was manifested very early on, and I am happy to report that two very important foundations in Canada have accepted to finance the expenses of the committee wholly, and this is very gratifying indeed.

The committee's work, Mr. Chairman, is not completed. We are pursuing our deliberations. Indeed, we are now in the process of writing various chapters of our report, and we are also busy framing resolutions.

• 1555

The scenario which is envisaged—and I think it is very important that you and your colleagues, Mr. Chairman, should be made aware of this scenario from which we, as a democratic institution, cannot depart—the scenario is that our report will be presented to our general membership when we have our annual meeting in Toronto at the end of August and the beginning of September. Its recommendations will then be acted upon, as the case may be, by the lawyers present at that

[*Translation*]

Mr. Bernard Blanchard, executive director of the Canadian Bar Association, who has been working in Ottawa since August last.

M. Douglas Fisher, d'Ottawa, qui est assis à ma droite, et qui, comme vous l'avez dit monsieur le président, est bien connu de tous. Il n'est pas rare que l'Association du Barreau canadien demande pour ses divers comités, l'aide d'experts et même si M. Fisher n'est pas avocat, il possède certainement des compétences qui font de lui un membre très précieux au sein de notre comité.

Votre humble serviteur fait également partie du comité et, à moins d'une révolution, il sera à partir de la fin du mois d'août le président de l'Association du Barreau canadien. Mlle Patricia Jackson, qui a également travaillé sur la Colline et que certains d'entre vous connaissent peut-être, exerce la profession d'avocat à Toronto et fait partie de notre groupe. L'honorable Angus MacLean, ancien premier ministre de l'Ile du Prince-Édouard, étudiant de longue date de la procédure parlementaire et député tour à tour aux assemblées législatives fédérales et provinciales, a accepté de nous prêter main-forte dans nos délibérations. Le dernier et non le moindre, l'honorable Robert L. Stanfield, C.P., C.R., a accepté lui aussi de participer à nos travaux.

Depuis novembre dernier, le comité s'est réuni officiellement sept fois, sept jours complets, surtout à Ottawa. Nous avons tenu une réunion à Charlottetown, au début du mois de mars, à l'occasion du congrès d'hiver du Barreau. En outre, nous avons interviewé plusieurs députés et ex-députés de même que des experts sur les questions parlementaires. Je vous en dirai davantage là-dessus plus tard. Dès le début, le comité a suscité un vif intérêt non seulement chez nos membres mais dans le grand public et je suis heureux de vous signaler que deux fondations canadiennes très importantes ont accepté de financer les travaux du comité et nous leur en sommes fort reconnaissants.

Monsieur le président, le comité n'a pas terminé ses travaux. Nous poursuivons nos délibérations. De fait, nous sommes en train d'écrire notre rapport et de formuler des résolutions.

Voici comment les choses devraient se passer. Nous tenons à vous donner ces précisions, monsieur le président, car, en tant qu,institution démocratique, nous devons adhérer rigoureusement à certaines règles. En effet, notre rapport sera présenté aux membres de l'association au congrès annuel qui aura lieu à Toronto à la fin du mois d'août et au début du mois de septembre. Les recommandations qu'il contiendra seront éventuellement concrétisées par les avocats qui seront présents à ce

[*Texte*]

meeting. This is by way of a preliminary explanation, Mr. Chairman, to my prayer, my request, that you do not consider this to be our last word before you.

As I say, we were delighted, we were pleased, to accept your invitation; we want you to know that our presentation today is not framed in the form of a report, to which would be juxtaposed recommendations. We are still at the gestation stage, if you wish, but we stand ready and willing and, let us hope, able to answer your questions as to what we have done, what we have perceived, and where we think we are going. But we hope that, in your wisdom, you will extend yet another invitation for *l'Association du barreau canadien* to come before you in the fall, with a formal report which we would be more than happy to discuss with you and to exchange points of view as to the soundness of the recommendations which we will be putting to paper.

So, this, Mr. Chairman,

messieurs les membres du Comité, sont les quelques remarques préliminaires que je voulais vous présenter.

J'ai bien souligné que je suis un membre du comité; et je ne suis que cela, un membre du comité sur le rôle du Parlement. Celui qui est l'âme dirigeante du comité, c'est Me Brian Crane, d'Ottawa. Et si vous êtes d'accord, j'aimerais demander à Me Crane, maintenant, de parler avec beaucoup plus de précision sur les travaux du comité accomplis à ce jour.

Le président: Merci, monsieur Fortier.

Mr. Crane, if you would like to carry on.

Mr. Brian Crane (President, Canadian Bar Association): *Merci, monsieur le président.*

I would like to make our presentation as informal as possible, because we have no brief to present to you. I think perhaps the most we can do is to give you an overview of the areas that our committee is looking at and some of the general perceptions that we have picked up in the course of our work, possibly to give you some lines of approach which you can follow up in subsequent meetings.

I should say, first of all, that there has been an extraordinary interest, in my opinion, in the bar about this particular project. We have had a large number of people write to us, and, in addition, other committees of the bar have started to study Parliament and some of its ramifications.

First, let me say what our committee had not attempted to do. We have not attempted to look at fundamental constitutional reform at all, so that we are not looking at the question of regional representation in Parliament or the question of appointments' being approved by a committee of the House of Commons, or anything of that sort. We have considered, rather, that our function would be to look at the legislative process and to suggest solutions to some problems in the handling of legislation.

I have to say right off the bat, however, that this has led us down some strange by-ways, because we found very early on that you cannot really segregate legislation from any of the

[*Traduction*]

congrès. Voilà pourquoi, monsieur le président, nous vous exhortons à ne pas considérer notre exposé d'aujourd'hui comme notre dernier mot.

Comme je l'ai dit, nous sommes ravis d'avoir accepté votre invitation. Nous voulons cependant qu'il soit entendu que notre exposé d'aujourd'hui n'est pas un rapport, auquel viendraient s'ajouter plus tard des recommandations. On pourrait dire que nous sommes encore en période de gestation, mais, nous espérons être prêts et disposés à répondre à vos questions, à vous faire part de notre travail et du fruit de notre analyse. Nous espérons donc vivement que l'on invitera l'Association du Barreau canadien à comparaître de nouveau, cet automne, et nous aurons alors un rapport en bonne et due forme dont il nous fera plaisir de discuter avec vous; nous pourrons alors débattre le bien-fondé des recommandations qu'il contiendra.

Monsieur le président,

members of the committee, those were the preliminary comments I wanted to make.

I emphasize that I spoke just as a member of the committee on Parliament as a Lawmaker. The chairman and animator of the committee is Mr. Brian Crane of Ottawa. With your agreement, I would like to ask Mr. Crane to tell you more about the work of the committee up to now.

The Chairman: Thank you, Mr. Fortier.

Monsieur Crane, allez-y.

M. Brian Crane (président, Association du Barreau canadien): *Thank you, Mr. Chairman.*

Étant donné que nous n'avons pas présenté de mémoire, mon exposé sera tout ce qu'il y a de moins officiel. Je me contenterai de vous donner une vue d'ensemble des domaines que notre comité étudie, de ce qu'il ressort en général de nos travaux, et peut-être, quelques grandes lignes que vous voudrez peut-être approfondir lors de réunions subséquentes.

Tout d'abord, il faut signaler le très vif intérêt que suscite notre projet chez les membres du Barreau. Beaucoup de gens nous ont écrit et de plus, d'autres comités du Barreau ont entrepris l'étude du Parlement et de ses organes.

Je vais d'abord vous dire ce que notre comité a choisi de ne pas faire. Nous avons écarté l'idée d'étudier une réforme constitutionnelle en profondeur si bien que la question de la représentation régionale au Parlement ou encore celle de nominations qui seraient approuvées par un comité de la Chambre des communes, ne seront pas abordées. Nous avons choisi plutôt d'étudier le processus législatif et de proposer des solutions aux problèmes qu'il comporte.

Je dois dire d'emblée, cependant, que cela nous a entraîné dans toutes sortes de détours car nous nous sommes aperçus très rapidement que l'on ne pouvait pas vraiment distinguer

[*Text*]

other functions that the House engages in. It was not possible to say arbitrarily, well, this is a legislative function, and we will confine ourselves to that. We really have to look at the general picture first and then come to grips with the more particular.

• 1600

Another thing that we have not looked at is the Senate. We have not looked at the Senate's role in legislation. I think that is really a matter of priorities. We have not, you see, at the moment, the time to attend to that. It may be something that we will be looking at in the future, but we have not really gone down that road.

One of the activities of the committee was to sponsor a discussion of the subject of parliamentary reform at the mid-winter meeting of the Council of the Canadian Bar at Charlottetown. That was at the end of February and the beginning of March of this year. There again, there was an extraordinary interest expressed by the council members who were present. The council is a sort of inner body of the bar, consisting of maybe 400 or 500 people who are committee members and hold executive positions throughout the country. We had a panel at that meeting on which were represented several points of view. Mr. Jim Gillies was a member of the panel; Professor McCormack and Tony Westall were also members. They spoke about their perceptions of Parliament at the present time, and there was a good response to that.

Another activity that is taking place is this: The constitutional law section of the bar is looking at the question of fundamental reform. They may or may not have a report for the fall meeting of the bar in September, but they are working on the project.

Finally, the British Columbia branch of the Canadian Bar passed a resolution just about three weeks ago, calling for reform of various aspects of parliamentary procedure. That resolution will be put on the floor for discussion in Toronto at the annual meeting.

These activities have nothing to do with our committee; they just happen to have sprung up and developed more or less at the same time. I mention these because they show, I think, a real interest at the grass roots level of our association at any rate in what is happening.

Part of that interest, I suppose, derives from some current events in Parliament which were given wide publicity: the ringing of the bells, the questions of the appropriate quorum, and other incidents of that kind.

More fundamental, perhaps, is the fact that the bar over the years has made representations on various aspects of law reform, and very few of those representations have seen fruit in terms of legislation. A striking example is the Bankruptcy Act, which was introduced, I think, in this House in the early seventies and, before being introduced, was the subject of intense study by an expert committee of the bar for a period of six years. That statute has been brought forward from time to

[*Translation*]

entre le pouvoir de légiférer et toutes les autres fonctions de la Chambre. Il n'est pas possible de dire arbitrairement que voici la fonction législative du Parlement et que nous allons nous limiter à cela. Il faut d'abord considérer l'aspect général avant de passer aux domaines particuliers.

Un autre élément que nous n'avons pas examiné est le Sénat. Nous n'avons pas scruté le rôle du Sénat dans la fonction législative car il nous a fallu établir des priorités. En effet, nous n'avions pas le temps de tout couvrir et peut-être faudra-t-il s'intéresser à cet aspect plus tard.

Parmi ses activités, le comité a notamment pris l'initiative d'organiser un débat sur la question de la réforme parlementaire lors de la réunion d'hiver du Conseil du Barreau canadien à Charlottetown qui s'est tenue à la fin de février et au début du mois de mars de cette année. Là encore, les membres du conseil qui étaient présents ont témoigné d'un intérêt extraordinaire à cette question. Le conseil est une sorte d'organe interne du Barreau et se compose de 400 ou 500 membres qui appartiennent à des comités et détiennent des postes de responsabilités partout dans le pays. Un groupe de discussion a été organisé lors de cette réunion avec la participation notamment de M. Jim Gillies, du professeur McCormack et de Tony Westall. Ils ont exposé leur perception du Parlement aujourd'hui et cela a été bien accueilli.

Par ailleurs, la section du Barreau qui se spécialise dans le droit constitutionnel se penche sur la question d'une réforme fondamentale. Peut-être présentera-t-elle un rapport lors de l'assemblée du Barreau en septembre, en tout cas elle travaille sur la question.

Enfin, la section de Colombie-Britannique du Barreau canadien a adopté une résolution il y a juste trois semaines demandant une réforme des divers aspects de la procédure parlementaire. Cette résolution sera discutée lors de l'assemblée annuelle de Toronto.

Toutes ces activités n'ont rien à voir avec notre comité; elles se trouvent simplement à coïncider avec nos propres efforts. Je les ai citées car elles témoignent de l'intérêt véritable que la grande masse des juristes de notre association porte à toute cette question.

J'imagine que cet intérêt est dû en partie aux événements récents qui se sont produits au Parlement et dont la presse a fait grand battage. L'épisode des cloches, la question du quorum et d'autres incidents de ce genre.

Une raison plus fondamentale en est peut-être le fait que le Barreau a formulé diverses propositions dans le cadre de la réforme du droit dont très peu ont été reprises dans la législation. Un exemple frappant en est la Loi sur la faillite qui a été introduite à la Chambre au début des années 70, je pense, et qui avait fait auparavant l'objet d'une étude très poussée de la part d'un comité d'experts du Barreau sur une période de six ans. Plusieurs gouvernements successifs ont déposé ce texte en

[*Texte*]

time, as various governments have started their Parliaments, and has not yet gone past its first reading, as far as I recall.

It is that type of experience that perhaps was a fundamental reason for the formation of the committee.

Another statute which was similarly becalmed until recently was the Little Garnishment Statute, which recently was passed into law. As I understand it, when it did pass into law it had complete party support, and yet that waited for four years before it reached the stage where it was enacted. One wonders why. It was those questions that led to the interest of lawyers in the functioning of Parliament.

Very early on in the committee's work, the committee, aided by some of the senior members who had had experience on the Hill, reached a rather important, though simple, conclusion. That was that, as I am sure is evident to the members present, there was a serious credibility gap between the function of Parliament and the way in which Parliament was perceived by the public. There did not seem to be any sort, as far as we could perceive, of general consensus among the informed population about the place of Parliament in our constitutional system.

• 1605

I do not know how to be more precise than that, except to say that the influence of television and Question Period and the acrimony that develops from time to time in the House have perhaps focused the attention of the public on the purely debating function of Parliament. Parliament's role as a means whereby government can be held to account or as a mechanism for the scrutiny of legislation did not seem to spring out in the public's mind.

It was suggested that one of the things that should be done—and I do not say the bar will have any monopoly over this; it is really a matter for concern of all Canadians, I think— is to try to develop a national consensus on the meaning of Parliament and the proper role of Parliament in our constitutional system. As I say, it is a simple conclusion, but it is really pretty fundamental, when you consider the attitudes of the public to how business is done; and those attitudes tend to be, I think, rather snap judgments.

You may ask how we were presumptuous enough even to reach those conclusions, being a group of lawyers who have a pretty narrow focus at the best of times. We did not reach that conclusion without, I think, some careful review. One of the areas of our report in fact will be devoted to public perceptions of the institution. We have also canvassed quite a few people who have formally served in Parliament, or others who have had to do with Parliament on the executive side or in the public service. We have also taken the opportunity—and this most recently—to sample opinion from members themselves. We did this through a series of interviews.

I thought I might ask Doug Fisher—he was very much involved in that process—if he would be good enough to talk

[*Traduction*]

Chambre au début de chaque nouvelle législature mais il n'a pas encore dépassé le stade de la première lecture, pour autant que je sache.

Ce sont les expériences de ce genre qui ont vraiment motivé la création de notre comité.

Un autre exemple d'un texte de loi qui a connu un retard important est la loi sur les saisies sur salaire qui vient d'être adoptée. Je crois qu'elle disposait de l'appui de tous les partis et pourtant il a fallu attendre quatre ans avant sa promulgation et l'on se demande bien pourquoi. Ce sont les péripéties de ce genre qui motivent l'intérêt que les juristes portent au fonctionnement du Parlement.

Le comité, dès le début de ses travaux et sous l'influence de ses membres les plus éminents possédant une expérience parlementaire, est parvenu à une conclusion bien simple mais très importante, à savoir qu'il existe un fossé très grand entre la fonction du Parlement et la façon dont le public perçoit celle-ci. Je suis sûr que ce fossé est très évident aux yeux de tout le monde ici. Il ne semble pas exister, ou du moins nous n'avons pas pu détecter, de consensus général parmi le public informé concernant le rôle du Parlement dans notre système constitutionnel.

Il m'est difficile d'exprimer les choses de façon plus précise sinon pour dire que l'influence de la télévision et de la retransmission de la période des questions et des antagonismes qui se font jour de temps à autre à la Chambre ont pour effet de privilégier dans l'esprit du public la fonction délibérative du Parlement. Il ne vient pas spontanément à l'esprit du public que le Parlement est l'institution à laquelle le gouvernement doit rendre des comptes ni le lieu où s'étudie la législation.

Certains affirment que la première chose à faire—et je ne dis pas que ce sera le monopole du Barreau car cela intéresse en fait tous les Canadiens—est de dégager un consensus national sur l'essence du Parlement et son rôle dans notre système constitutionnel. Ainsi que je l'ai dit, c'est une conclusion très simple mais absolument fondamentale lorsqu'on songe à la façon dont le public juge la conduite des affaires et qui est, je pense, extrêmement lapidaire.

Vous vous demandez peut-être comment nous avons pu avoir la présomption de tirer de telles conclusions, n'étant qu'un groupe de juristes qui ne possèdent qu'une perspective très étroite dans le meilleur des cas. Nous ne l'avons fait qu'après un examen très attentif et, d'ailleurs, une partie de notre rapport sera consacrée à la manière dont le public perçoit cette institution. Nous avons également procédé à des sondages auprès d'anciens députés ou de gens qui ont travaillé pour le Parlement dans une capacité ou l'autre. Nous avons également procédé tout récemment à un sondage auprès des députés eux-mêmes au moyen d'une série d'entretiens.

Je vais peut-être demander à Doug Fisher qui a suivi ce processus de très près de nous en parler pendant quelques

[*Text*]

about it for a minute to explain the approach that was used and, in a general sense, the reaction that was received.

Mr. Douglas Fisher (Canadian Bar Association): We have spoken with some 23 MPs at lengths running from fifty minutes to two and a half and three hours, generally following a rough series of questions or points, to get their views and reactions. It is very difficult for me to summarize them. One of the things we think will make our report more interesting is that we got a lot of very succinct and strong comment from these MPs, all of whom have said they are willing to be quoted. So this means I think we will be able to present a pretty good sampling of MPs' opinion.

One reaction or response stood out over all. It astounded me and pleased me. That was that every MP we spoke to felt strongly the rule of relevance must be, should be, ought to be, enforced in the House of Commons, in the chamber itself and in its committees.

• 1610

At the other end of the scale, I suppose the point that most disappointed me was that of all the people we talked to, only one MP of his own volition, without any kind of nudging or prodding, touched at all upon the scrutiny of spending as being crucial or important to their roles as MPs.

In between that, we discerned a broad recognition and, frankly what surprised and pleased me the most as someone who in his own way cherishes the institution, was that it seemed to make no difference whether they were on the government side or the opposition side; there were feelings that things had reached the stage where something had to be done and it had to be done by members of Parliament themselves—witness your committee.

The second point that was obviously there was the recognition that there needs to be more done, more thought given than to merely consider what you might call tinkering or dealing with procedure, that the institution faces some fundamental questions and it is time for a real appraisal.

There was also a wide recognition that the institution is not well understood across the country, or much appreciated. There was an almost inarticulate feeling—and I say almost inarticulate; it was there but it came out in a number of different ways—that there simply had to be more stuff, more worth in the role of the individual MP, no matter which side he was on.

I have to conclude from my conversations that there is a very strong feeling that more attention within the process must be paid to MPs as the people's representatives. There must be some wresting away from so much influence, if you want, and direction on the part of the administration.

I would also have to say that there is no clear focus on how this can be done or should be done. We hit a couple of MPs who reminded us that the House is a partisan institution and that in the final analysis anything produced in the way of

[*Translation*]

minutes et de nous expliquer la méthode utilisée et ses principaux résultats.

M. Douglas Fisher (association du Barreau canadien): Nous avons eu des entretiens avec quelque 23 députés, qui ont duré de 50 minutes à 2 heures et demie ou 3 heures, dans lesquels nous évoquions une série de points ou de questions sur lesquels nous voulions obtenir leurs réactions ou leurs réponses. L'une des choses qui valoriseront notre rapport et que nous avons pu ainsi recueillir des remarques très succintes et des réactions très fermes auprès de ces députés qui ont tous accepté que leurs paroles soient citées. Nous pensons ainsi être en possession d'un bon échantillonnage des opinions des députés.

Ceux-ci ont eu une réaction quasi unanime qui m'a étonné et qui m'a beaucoup fait plaisir. En effet, tous ont affirmé avec beaucoup de force la nécessité d'appliquer et de faire respecter la règle de la pertinence à la Chambre des communes et dans ces comités.

A l'opposé, ce qui m'a le plus déçu est qu'un seul député nous ait dit de sa propre initiative, sans y être conduit ou incité, que l'examen des dépenses est un élément important du rôle des parlementaires.

Entre les deux, nous avons discerné une prise de conscience générale et, ce qui m'a vraiment le plus surpris et m'a le plus fait plaisir, est que toutes ces réactions ne connaissent pas de distinction de parti, tout le monde considère que les choses sont arrivées au point où il faut agir, où les députés eux-mêmes doivent agir et l'existence de votre Comité témoigne de cette volonté.

L'autre élément qui ressort très clairement est la nécessité de ne pas s'en tenir simplement à un aménagement superficiel de la procédure mais que c'est tout le Parlement qui doit faire l'objet d'une remise en question.

Tous les députés semblent également conscients que le Parlement est mal compris ou est mal apprécié du public. Nous avons noté une reconnaissance presque tacite—je dis presque tacite car elle a été exprimée de façon très variable—qu'il faut étoffer davantage, donner davantage de substance au rôle du député individuel, quelle que soit son affiliation politique.

Il ressort très clairement de mes entretiens qu'il faut accorder une plus grande place à l'intérieur du système aux députés individuels en tant qu'élus du peuple et réduire par conséquent l'influence ou le pouvoir de l'administration.

Je dois dire également qu'il ne semble pas y avoir une perception très claire de la manière dont cela peut ou doit être fait. Quelques députés nous ont rappelé que la Chambre est une institution partisane et que, en dernière analyse, toute

[*Texte*]

reform has to be some kind of a trade-off between those who support the government and those who are against it. But that is not universal and we did find on the side of government a very strong belief.

The other thing I would have to say, and I really do not want to say any more, is that the experience with the task forces has clearly had a remarkable effect, not out in the country but among MPs themselves. For the first time a lot of them have discovered that one can co-operate and do things positively with those of other parties and at the same time fashion and establish a base of information, understanding and analysis which they think justifies their work and also their recommendations. I would say that in an odd kind of way it has been an opening of the door toward what may be achieved by members of Parliament.

There is really nothing more I would want to say other than, I suppose, the trailer: there is a very strong understanding that more could be done by the institution itself and the people in it, its officers and the members, in developing both a better understanding about Parliament across the country and its relationship to the executive, to the administration as distinct from the executive, and its place in the country.

We had a number of ideas from the members, which will be in our report. I would not want to get into detail or itemize them, but they include such things as just Parliament's doing some of the more obvious good, sound public relations tasks that it has never bothered to do.

• 1615

I would just like to close this part of what we have come to say to MPs by saying that I was—and I am not a person who is easily thrilled—but I was actually very thrilled to find that the seed-bed is so promising; that if there ever is a chance for genuine reform, it will be made by the only people who can—by the MPs themselves.

I have found a realization that nothing is going to be dropped from on high. There are no magic brains over in the PMO, the PCO, or in academe who are going to do it for you or give you the prescription. You have to do it yourselves.

I think the possibility is there. I am terribly enthusiastic, for the first time in many years, that at last we have something going. And I think—I hope—that our committee and our report will be of great use to you in reaching the stage.

A final exhortation. Take your time, be very serious about it, and do not relent.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Fisher.

Mr. Crane.

Mr. Crane: Perhaps I am out of order in breaking my remarks.

The Chairman: That is fine.

[*Traduction*]

réforme que l'on pourra accomplir devra être un compromis entre ceux qui soutiennent le gouvernement et ceux qui s'y opposent. Ce point de vue n'est cependant pas universellement partagé et nous avons trouvé une grande ouverture d'esprit chez les députés de la majorité.

Le dernier élément que j'aimerais citer est le retentissement considérable que les groupes de travail ont eu, non seulement dans le public, mais également chez les députés eux-mêmes. Un grand nombre d'entre eux, pour la première fois, ont découvert que l'on peut collaborer de façon positive avec les représentants des autres partis afin de créer et d'assembler les moyens d'information et d'analyse qui leur permettent de mieux travailler et de mieux fonder leurs recommandations. Curieusement, cela a permis a beaucoup d'entre eux d'entrevoir tout ce que les députés peuvent réaliser.

Je n'ai pas grand-chose d'autre à ajouter sinon pour dire, en conclusion, que tous se retrouvent pour penser que le Parlement et ceux qui le composent, députés et employés, pourraient faire beaucoup pour forger dans le pays une meilleure compréhension de son rôle, de son rapport avec l'exécutif et avec l'administration et de sa place dans le pays.

Un certain nombre de députés nous ont fait part d'idées qui figureront dans notre rapport. Je ne peux pas les énumérer ici mais elles proposent des initiatives comme un travail de relations publiques tout simple et très ordinaire comme le Parlement n'a jamais pris la peine d'en faire.

Je terminerai simplement en disant que j'ai été absolument ravi—je ne suis pas porté aux compliments—de constater à quel point le sol semble être fertile; si jamais une réforme véritable doit intervenir, elle sera le fait de ceux qui sont les seuls à pouvoir la réaliser, les députés eux-mêmes.

Tout le monde semble être conscient que cela ne nous tombera pas du ciel. Il n'existe pas de super-cerveaux dans le bureau du premier ministre, au Conseil privé ou dans les universités qui vont faire le travail pour vous ou vous donner le remède. Vous devrez le faire par vous-mêmes.

La possibilité est là. Je suis extrêmement optimiste, pour la première fois depuis des années, je crois que les choses vont démarrer. Je pense—et j'espère—que notre comité et notre rapport vous aideront dans cette tâche.

Un dernier conseil, en forme d'exhortation. Prenez votre temps, faites du travail sérieux et ne vous découragez pas.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Fisher.

M. Crane.

M. Crane: Je ne sais pas si c'est à mon tour de parler.

Le président: Allez-y.

[*Text*]

Mr. Crane: I would just like to endorse something that Doug Fisher said. It is that I think it is important for this committee to be perceived by the public as seeking, in some way, public participation. I do not think from public groups, such as ourselves or other interest groups or even from the general public, you will be getting the technical answers. The technical answers are right here—in the institution—around this table and with the experienced table officers.

But you will be, I think, sending a message to the public that you feel the process of reform is under way and that they should be involved. I think that is useful in itself. I also think it is useful for you, in your final report, to give consideration to saying something about the role of Parliament itself. In other words, I feel you should go beyond mere recommendation on the standing orders and indicate what Parliament exists for, because we perceive around our particular table a real lack in that direction.

Our study zeroed in on the problem of legislation. We mentioned the Bankruptcy Act and the Garnishment Act and there were a number of other statutes which were analysed. We found that, generally speaking, nonpartisan legislation—legislation that did not have a political impact—tended not to be given priority. But it was not just priority in one House; it was from parliament to parliament to parliament.

There was something, I think, fundamentally wrong with that. Nonpartisan legislation could not be handled properly. Something was wrong. So that is, perhaps, why we devoted attention to this legislative-delay aspect first of all.

We found, after speaking to bureaucrats as well as former members of Parliament, that very often there was an answer for the delay, in any particular case. But taken overall, the case was unanswerable. There was a real lack of will, perhaps, to handle nonpartisan legislation and to give it priority. So we devoted a fair amount of attention in our study to that subject.

• 1620

I do not think we have come up with anything in the nature of major rule changes. Our approach has not been to say that this rule needs to be amended or that that rule needs to be amended. We have, rather, attempted to say, can this be adjusted in the existing process? We found that, in most cases, we did not need to recommend changes in the rules. I do not think we felt ourselves entirely comfortable, either, in making technical recommendations to the House of Commons. I think we felt that that was really your job and your expertise. But in our report—as I say, it is in the draft stage, it has not reached approval yet, it has not been approved by the association—I think it is the general thrust that we have concentrated on.

The other general area we looked at will not come as any particular surprise, and that was the area of committee work. I

[*Translation*]

M. Crane: J'aimerais simplement revenir sur une chose que Doung Fisher a dite. Je pense qu'il est très important que le comité paraisse, aux yeux du public, comme ouvert à la participation du public. Je ne pense pas que des groupes tels que nous mêmes ou d'autres groupements d'intérêt, ni même le public en général, pourront vous apporter les solutions techniques. Les solutions techniques résident ici—au sein du Parlement—autour de cette table et auprès des greffiers chevronnés de la Chambre.

Vous montrerez ainsi au public que le processus est engagé et qu'il doit y participer. Cela est utile en soi. Il serait également bon que vous-mêmes, dans votre rapport final, donniez une définition du rôle du Parlement. Autrement dit, je pense que vous devriez faire plus que recommander simplement des modifications aux règlements de la Chambre mais indiquer également à quoi sert le Parlement car nous avons perçu des lacunes véritables à cet égard chez nos interlocuteurs.

Notre étude se concentre surtout sur le problème législatif. Nous avons mentionné la Loi sur la faillite et la Loi sur les saisies et nous avons analysé un certain nombre d'autres textes de loi. Nous avons découvert que, de façon générale, les lois non partisanes—c'est-à-dire les textes qui n'ont pas de conséquence politique—reçoivent une faible priorité et ce dans toutes les législatures.

Cela nous paraît constituer une défaillance grave car les lois non partisanes doivent être traitées comme les autres. Quelque chose ne va pas quelque part et c'est pourquoi nous avons porté notre attention surtout sur la lenteur législative à leur égard.

Après en avoir parlé à des administrateurs et à d'anciens députés, nous avons constaté qu'il existe très souvent des raisons à ces retards dans un cas particulier ou dans l'autre mais, dans l'ensemble, cette lenteur n'est pas justifiable. Elle témoigne d'un manque de volonté, peut-être, d'étudier la législation non partisane et de lui accorder la priorité qui lui revient. Nous avons donc consacré une grande partie de nos travaux à cette question.

Je ne pense pas que nous ayons proposé quoi que ce soit comme changements importants aux règlements. L'attitude que nous avons adoptée n'a pas été de déclarer que tel ou tel règlement devrait être modifié. Nous avons plutôt essayer de demander: est-ce que ceci peut être modifié dans le cadre du processus actuel? Nous nous sommes rendu compte que, dans la plupart des cas, nous n'avions pas besoin de recommander de changements aux règlements. Je ne crois pas non plus que nous nous soyons vraiment sentis disposés à faire des recommandations concernant la procédure de la Chambre des communes. Nous étions d'avis que c'était là votre travail et que vous aviez la compétence pour le faire. Dans notre rapport, toutefois, et je le répète, il est à l'étape d'ébauche seulement, car il n'a pas encore été approuvé par l'association, c'est là-dessus surtout que nous nous sommes attardés.

L'autre domaine général que nous avons examiné ne vous surprendra pas particulièrement, c'est celui du travail des

[*Texte*]

think there was a general consensus with everyone we talked to that there had to be major reforms in how committees do their work, but our recommendations here are certainly not going to raise any eyebrows. We just joined the throng of people who are saying that the main activity of the House—the main meaningful activity, especially for the back-benchers— —is in the committee forum, and that process should be improved.

I think that gives a very general overview. We have touched on other particular matters in the legislative area: the Miscellaneous Statutes Law Amendment bill, which comes up periodically; the question of private member's legislation; and the provision of legal services to members of Parliament. Those are matters that we will be touching on.

To sum up, in conclusion, the main thrust of our report will be in the legislative area and will also be to emphasize that there needs to be a real job done by everybody in defining what the real role of Parliament is and a consensus reached on that subject. That has taken us a bit away from our original inquiry, but it is perhaps the fundamental area.

The Chairman: Thank you, Mr. Crane.

Now, the Honourable Robert Stanfield.

Hon. Robert Stanfield: Mr. Chairman, I come to this working committee with, shall I say, a little background and, I might say, a few biases. I cannot help but remember that the House of Commons is a very wonderful place, but at the same time for many members it is a hell of a frustrating place.

Various roles, I think, tend to get mixed up. Originally, of course, as you all remember, it started as a means of the king's raising money. It was the necessity of the king to come before Parliament for money that really gave the House of Commons, and Parliament generally, its start. That is its most basic role. It is just that: holding the king to some degree of accountability.

As a committee, we are primarily interested in the legislative side, the legislative work of Parliament. I think we recognize, all of us, that these various functions of Parliament are all interrelated and tied together and that one cannot really approach Parliament in terms of thinking of it simply as a legislature, as a source of legislation. It is all tied together.

• 1625

Now, in the course of history, of course, Parliament has become organized in terms of parties, parties supporting the government and parties opposing the government. But there are still people in the House of Commons, private members in the House of Commons. Everyone thinks about the general health of Parliament. One has to think not only in terms of how well it is passing legislation or even how well it is holding

[*Traduction*]

comités. En général, il y a des consensus, chez toutes les personnes avec qui nous avons discuté, qu'il doit y avoir des réformes importantes dans la façon dont les comités s'acquittent de leur travail, mais nos recommandations dans ce sens ne vont certainement pas vous étonner. Nous n'avons fait que nous joindre à la multitude des gens qui disent que l'activité principale de la Chambre—l'activité significative principale, surtout pour les simples députés—a lieu au sein des comités, et il faudrait que ce processus soit amélioré.

Voilà qui vous donne, je crois, un survol très général de la situation. Nous avons étudié d'autres questions précises dans le domaine de la législation: les projets de lois correctives, qui reviennent périodiquement, la question des bills émanant des simples députés les services juridiques pour les députés. Ce sont là des questions que nous avons examinées.

Pour résumer et conclure, nous nous sommes surtout attardés dans notre rapport au domaine législatif en soulignant également qu'il fallait qu'un travail réel soit accompli par tout le monde pour définir ce qu'est le rôle véritable du Parlement et pour en venir à un consensus à ce sujet. Cela nous a un petit peu éloigné de notre enquête initiale, mais c'est là peut-être le domaine fondamental.

Le président: Merci, monsieur Crane.

Nous donnons maintenant la parole à l'honorable Robert Stanfield.

L'honorable Robert Stanfield: Monsieur le président, je me présente ici au comité avec un peu d'expérience et je pourrais dire également quelques préjugés. Je ne puis m'empêcher de me rappeler que la Chambre des communes est un endroit fantastique, mais qu'elle peut être, en même temps, pour bien des députés, diablement frustrante.

Je crois que les divers rôles ont parfois tendance à se mélanger. Si vous vous souvenez, c'était au départ évidemment un moyen pour les rois de percevoir de l'argent. C'est cette nécessité pour les rois de se présenter devant le Parlement pour obtenir de l'argent qui a vraiment donné à la Chambre des communes, et au Parlement en général, son départ. C'est son rôle le plus fondamental que de forcer le roi à rendre des comptes.

En tant que comité, nous nous intéressons principalement au côté législatif, au travail législatif du Parlement. Nous savons tous que les diverses fonctions du Parlement sont dépendantes les unes des autres et regroupées, et qu'on ne peut vraiment voir le Parlement comme étant simplement une législature, une source de législation. Tout cela se tient.

Au cours de l'histoire, le Parlement évidemment s'est organisé en partis, des partis qui appuient le gouvernement et des partis qui s'y opposent. Cependant, il y a toujours à la Chambre des communes des députés. Tout le monde s'inquiète de la santé du Parlement. On ne doit pas songer seulement à savoir comment le Parlement s'acquitte d'adopter des lois ou s'il contrôle bien le gouvernement, mais de savoir quelle est le

[*Text*]

the government to account, but what is the morale, what is the state of mind of the people that the constituencies send to Parliament? I think there is a lot of frustration there.

I think in any approach to Parliament it would be very desirable not only to think of ways of improving the accountability of government to Parliament, not only to think of ways of improving the legislative function of Parliament, but also to think of ways of improving the lot and the role of the private members of Parliament. The chairman has spoken about the importance of public understanding of the roles of Parliament, and there can be no doubt about that. We will not be making recommendations, not many recommendations at least, that relate to supply, because that is outside our terms of reference, except that we will probably have something to say about it because of its general importance to how things operate. It may very well be that it is not possible to make much in the way of changes on the legislative side without working out something, whether one calls it a deal or not, tying in something on the supply side. That may very well be, but as a committee we are principally interested in the legislative side, and there we are thinking in terms, of course, as you have gathered, to the extent that we can, not only of ways of making the legislative function more satisfactory to the government—that is not our principal thrust—but we are also concerned with ways of making that legislative function more satisfactory to the private member of the House, to the extent that it is possible.

Naturally, in the course of this, we have to give some consideration to the role of the Speaker in terms of parliamentary reform and in terms of presiding over the House of Commons and, as the chairman has indicated, we are giving a good deal of consideration to the work of the committees. I emphasize that we are approaching it; but our terms of reference relate to education. Where they relate to legislation, we have to put that in the much larger setting that you are concerned with.

The Chairman: Thank you, Mr. Stanfield.

I wish to thank all four representatives of the Canadian Bar Association. I think the members have a lot of food for thought they can get their teeth into, and I believe we will be looking forward to your more specific and formal presentation perhaps later this fall.

Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to echo the welcome and the thanks that have been expressed by you, sir, to the members of the committee of the Canadian Bar Association and to tell them that I think every member of the House of Commons, from whatever party and whatever side of the table they would sit on, would echo the sense of concern that is apparent in the fact that the bar has taken the initiative that it has. As a member of the bar, I am very pleased that organization has taken that initiative.

[*Translation*]

moral, l'état d'esprit des députés que les électeurs envoient au Parlement? Je crois qu'il y a là beaucoup de frustration.

Chaque fois qu'on aborde le Parlement, c'est souhaitable non seulement de songer à des moyens d'améliorer l'obligation pour le gouvernement de rendre compte au Parlement, ou à des moyens d'améliorer la fonction législative du Parlement, mais également de songer à une façon d'améliorer le sort et le rôle des députés. Le président a dit qu'il était important que le public comprenne les rôles que joue le Parlement, il n'y a pas de doute à ce sujet. Nous n'allons pas présenter de recommandations, pas beaucoup du moins, qui aient trait à votre rôle financier, cela ne relève pas de notre mandat, sauf que nous aurons probablement quelque chose à dire à ce sujet à cause de son importance générale pour la façon dont les choses fonctionnent. Il se peut très bien qu'il ne soit pas possible d'effectuer beaucoup de changements sur le plan législatif sans devoir également s'occuper du côté financier. Cela se peut, mais en tant que comité, nous sommes principalement intéressés à l'aspect législatif et nous pensons évidemment, vous l'avez sans doute deviné, dans la mesure où nous le pouvons, non seulement aux moyens de rendre la fonction législative satisfaisante pour le gouvernement—ce n'est pas notre intérêt principal—mais également aux moyens de rendre cette fonction législative plus satisfaisante pour les simples députés, dans la mesure où c'est possible.

Ce faisant, nous avons naturellement porté attention au rôle du président de la Chambre dans la réforme parlementaire et à sa présidence à la Chambre des communes et, comme l'a mentionné le président, nous avons beaucoup examiné le travail des comités. Nous nous en sommes occupés dans notre étude, mais notre mandat a trait à l'aspect législatif et, là où les autres aspects influencent ce rôle législatif, il faut en tenir compte dans un cadre beaucoup plus large que celui qui vous intéresse.

Le président: Merci, monsieur Stanfield.

Je désire remercier les quatre représentants de l'Association du barreau canadien. Je crois que les députés ont maintenant beaucoup de pain sur la planche, et nous attendons avec impatience un exposé plus précis et plus formel plus tard cet automne peut-être.

Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je voudrais me faire l'écho des mots de remerciement que vous avez exprimés, monsieur le président, aux membres du comité de l'Association du barreau canadien et leur dire qu'à mon avis, chacun des députés de la Chambre, de quelque parti qu'ils soient, et de quelque côté qu'ils siègent de cette table, a les mêmes préoccupations qui sont apparentes du fait que le Barreau a pris l'initiative de venir. En tant que membre du Barreau, je suis très heureux que l'organisation ait pris cette initiative.

[*Texte*]

I want to say to you, though, that I hope, as you look down the road a wee bit, you will in terms of your report not dwell overlong on the question of the legislative process, to the isolation of other things that are important.

• 1630

I suppose if you scratch the surface of most MPs, MPs will agree that there is a necessity for the government to have some certainty that part of a legislative program and the major part of a legislative program can get through the process. I hope in considering the report that you are going to be making that you will find the link somehow, the linchpin, that will hold the legislative aspect of our process with the accountability aspect of our process.

I believe there is a feeling in Parliament generally that there have been some improvements in the legislative process; that governments now have immense powers. They have the power under our Standing Order No. 75 to close off debates after a reasonable period of time. In serious situations, they have the power under Standing Order No. 33, a power they quite rightly hesitate to use, to close off debates under certain circumstances. That there is a hesitancy by governments to use those speaks well for governments; but that power is there in the government.

I think what you may find as you plumb the depths of the minds of members is that what is concerning them when they speak about the right of a private member, when they worry about how committees function, and the other things that you had mentioned— the fear among parliamentarians—and I am not talking now about party leaders and House Leaders or Whips or what have you or cabinet ministers, but of private members—is that the system is developing to the stage not where Parliament can supplant the executive but where a strong executive, strong as it should be in the system, does not have the countervailing balance of a Parliament with the tools and the equipment to hold government accountable.

It is out of that there is a sense of frustration in Parliament. And I want you to note carefully that I have not said, and have never said and would not argue, that that sense of frustration in terms of the ability of the institution to hold governments accountable is a frustration that exists only to the left of Madam Speaker on the opposition side.

I hold the view, and I hope you will examine it candidly and deal with it, that members of Parliament are more than mere ciphers; that they have certainly under circumstances given the question of confidence in governments the necessity of upholding governments or voting against them. Government members have a particular responsibility there. We are more than mere ciphers, and we are looking to organizations like the Canadian Bar Association and others that will be before us, now and subsequently in terms of the report, for there to be given some real meaning in terms of recommendations to the proposition that Parliament cannot supplant the executive; that the execu-

[*Traduction*]

Je voulais vous dire cependant que j'espère, qu'en regardant vers l'avenir, vous n'allez pas trop vous attarder dans votre rapport dans les questions de processus législatif, et mettre de côté d'autres questions importantes.

Je suppose que si on gratte un peu la surface de la plupart des députés, on verra qu'ils sont d'accord pour dire qu'il est nécessaire que le gouvernement soit sûr que son programme législatif puisse être adopté au terme de ce processus. Quant au rapport que vous allez rédiger, j'espère que vous allez trouver le lien, le pivot, qui reliera l'aspect législatif de notre processus, à l'aspect «faire rendre des comptes» de ce processus.

Il y a à mon avis une impression, dans le Parlement en général, qu'il pourrait y avoir des améliorations apportées au processus législatif, et que les gouvernements détiennent maintenant des pouvoirs immenses. En vertu du règlement numéro 75, ils ont le pouvoir de mettre fin aux débats, après une période raisonnable. Dans des situations graves, ils ont le pouvoir en vertu du règlement numéro 33, un pouvoir qu'ils hésitent à utiliser avec raison, de clôturer les débats dans certaines circonstances. Les gouvernements hésitent à utiliser ces pouvoirs, et c'est tout à leur honneur, mais le pouvoir existe au sein du gouvernement.

Ce que vous pouvez trouver lorsque vous creuserez au plus profond du cerveau d'un député, c'est ce qui l'inquiète lorsqu'il parle du droit d'un député, lorsqu'il s'inquiète de la façon dont les comités fonctionnent, et les autres choses que vous avez mentionnées . . . la crainte qui existe parmi les parlementaires—je ne songe pas présentement aux leaders de partis, ou aux whips à la Chambre, ou à d'autres, ou même aux ministres du Cabinet, mais aux députés eux-mêmes—c'est que le système se développe non pas au point où le Parlement pourra remplacer l'exécutif, mais au point où l'exécutif fort, comme il devrait l,être dans le système, n'a pas le contre-poids de Parlement, qui ne pourra plus forcer le gouvernement à lui rendre des comptes.

C'est dans ce sens qu'il existe au Parlement un sens de frustration. Je voudrais que vous preniez note soigneusement qu'il n'est pas mentionné, que je n'ai jamais dit et n'ai jamais prétendu, que ce sens de frustration dans l'attitude de l'institution à rendre les gouvernements responsables est une frustration qui existe seulement à la gauche de Mme le président, du côté de l'Opposition.

Je prétends, et j'espère que vous étudierez la question honnêtement, et que vous y donnerez suite, que les députés du Parlement sont plus que de simples numéros, qu'ils ont certainement, en certains cas, lorsqu'il y avait vote de confiance dans le gouvernement, songé à la nécessité de soutenir le gouvernement ou de voter contre lui. Les députés du gouvernement ont une responsabilité particulière dans ce sens. Nous sommes plus que des numéros, nous nous adressons à des organisations comme l'Association du Barreau canadien et d'autres, qui comparaîtront ici, maintenant et plus tard quand vous nous présenterez votre rapport afin qu'on donne un sens véritable

[*Text*]

tive has the right to know that a legislative program will be dealt with in a reasonable way by Parliament, but that Parliament equally has the right and the tools to hold that government accountable to Parliament first, and through Parliament to the people that it represents.

I hope, sir, when you are looking at this matter from the point of view of the concept of Parliament, you will look at it from the concept of this balance that there must be if we are to accomplish as a committee what Mr. Fisher spoke about.

• 1635

I see in the submission that has been made by the Bar, and I wanted to point, particularly, to Mr. Fisher's submission to us today, a feeling, at least from the members that he interviewed, that, if private members are to have a real place in the legislative process and in the accountability process, that place is not likely to be on the floor of the House of Commons. That place is likely to be in the committees of the House of Commons. And, while we do supply and will likely have some occasion to supply the technical aspects of how that system would work, the Bar and other organizations like yourself can help us focus on that point. I am not telling tales out of school when I say to you that you are one of the first witnesses who have been called here, among others, to give the process of this committee some focus.

I want to say to you that, even in anticipation of the report which I look forward to after the Bar meetings at the end of August, I see coming out of what you have said the opportunity for that kind of focus which we have to have—and that sense of balance, as well, which we have to have—in approaching the problems of some fundamental reform of this institution.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. Is there any reply from any of the witnesses? No?

Then, I will go to Mr. Lachance, please.

M. Lachance: Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord, à titre de remarques préliminaires, m'associer au ton général qu'a utilisé mon préopinant, M. Baker, lorsqu'il s'adressait aux témoins et en particulier insister, moi aussi, sur l'aspect «poids-contrepoids» qui devra nécessairement sous-tendre toutes nos discussions. La langue anglaise a une expression peut-être encore plus précise que la française qui est *check and balance*. Et quant à moi, je dois vous dire, monsieur le président, et je m'adresse aussi, bien sûr, aux gens du Barreau canadien, que toute ma démarche devant ce Comité en sera une de respect, autant que faire se peut, de ce principe de «poids-contrepoids».

Et à cet égard, puisque M. Baker a déjà donné le ton et qu'il serait oiseux de se répéter, j'aimerais peut-être poser quelques questions générales aux témoins. Il est un petit peu dommage qu'il y ait un certain télescopage entre le début de nos travaux

[*Translation*]

aux recommandations sur la proposition portant que le gouvernement ne peut remplacer l'exécutif, que l'exécutif a le droit de savoir que le programme législatif sera traité de façon responsable par le Parlement, mais que le Parlement a également le droit et les outils nécessaires pour rendre ce gouvernement responsable envers le Parlement d'abord, et par l'intermédiaire du Parlement, envers les gens qu'il représente.

Lorsque vous étudierez cette question du point de vue de la notion du Parlement, j'espère monsieur, que vous l'examinerez d'après cette notion d'équilibre qu'il doit y avoir si nous voulons réaliser en tant que comité ce que M. Fisher a mentionné.

Je décèle dans le mémoire que nous a présenté le Barreau et surtout dans l'exposé que nous a fait M. Fisher aujourd'hui un sentiment, du moins d'après les députés qui ont été interviewés, que si les députés doivent occuper une place véritable dans la procédure législative, et dans le processus de responsabilités, cette place ne sera vraisemblablement pas à la Chambre des Communes même. Elle sera probablement dans les Comités de la Chambre des communes. Même si nous prévoyons et nous aurons probablement l'occasion de prévoir les aspects techniques de la façon dont le système fonctionne, le Barreau et les autres organisations comme la vôtre peuvent nous aider à nous concentrer sur ce point. Je ne vous compte pas des histoires d'école lorsque je vous dis que vous êtes un des premiers témoins, parmi d'autres, qui avez été convoqué ici pour guider le travail du Comité.

Je veux vous dire,dans l'attente du rapport que vous nous ferez tenir après les réunions du Barreau à la fin du mois d'août, que d'après ce que vous nous avez dit, je vois venir l'occasion où on aura ce genre de concentration que nous devons avoir, le sens de l'équilibre également, que nous devrions avoir, pour aborder des problèmes d'une réforme fondamentale de cette institution.

Le président: Merci, monsieur Baker. Un des témoins veut-il répondre? Non?

Je vais donc donner la parole à M. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman. First of all, as preliminary comments, I would like to associate myself with the general tone used by the precedent Speaker, Mr. Baker, when he was speaking to the witnesses and I would like particularly to insist also on the "counterbalances" aspect which should necessarily underlie all our discussions. The English language has an expression which is precise: "check and balance". Personally, I must tell you Mr. Chairman, and I am addressing myself of course to the witnesses from the Canadian Bar, that our discussion in this committee would be very respectful, as much as is possible, of this principle of "counterbalancing".

On the subject, as Mr. Baker has already set the tone, and as it would be pointless to repeat what has been said, I would like to ask a few general questions to the witnesses. It is a bit sad that there has been a certain telescoping between the start

[*Texte*]

et le délai nécessaire avec le moment où nous pourrons avoir connaissance du détail de leurs propositions dans le rapport qui, si je comprends bien, doit être déposé en août. Et ceci étant dit, nos travaux dureront probablement un certain temps. M. Fisher lui-même nous disait que nous devions prendre notre temps et être consistants. Nous aurons certainement l'occasion de nous inspirer largement de ces recommandations que le Barreau canadien entend nous faire. Et je dois ici m'associer également à M. Baker et leur dire que bien que leur mandat soit limité à l'aspect législation du rôle parlementaire, l'imputabilité, et en particulier l'imputabilité financière, est un aspect indissociable du rôle ou des rôles du Parlement. Et j'étais heureux de constater que l'honorable Stanfield nous disait que même s'ils se limiteront, dans le détail de leurs recommandations, à l'aspect législation, que l'aspect imputabilité sera quand même abordé, peut-être de façon générale, mais qu'il sera quand même abordé dans l'étude qu'ils feront paraître en août.

• 1640

Je parlais de «poids-contrepoids», monsieur le président, et ma première question aux témoins serait la suivante: est-ce que pour eux, et j'espère qu'ils pourront me répondre même si la rédaction de leur rapport n'est pas encore terminée, la réforme parlementaire peut être abordée en respectant l'équilibre actuel, aussi imparfait soit-il, entre la fonction ou les fonctions législatives et exécutives du gouvernement qui, de par notre système, se retrouvent confondues dans la même enceinte, est-ce que cette réforme, dis-je, pourra se faire en respectant cet équilibre, ou est-ce que selon eux il nous faut transcender cet équilibre actuel et rechercher un autre équilibre qui puisse ainsi donner un véritable sens ou redonner un véritable sens à cette tension créatrice, qui se devrait d'être créatrice, entre la fonction ou les fonctions exécutives et législatives du Parlement? M. Baker nous disait que l'exécutif jouissait de pouvoirs immenses dans la vie quotidienne du Parlement. Et c'est exact. Il disait aussi que l'exécutif devait s'attendre et que le public en général devait s'attendre à ce que les propositions législatives soient considérées par la Chambre dans un temps donné.

Or, donc, est-ce qu'il est possible d'imaginer un nouvel équilibre parlementaire qui reconcilie à la fois ce devoir de l'exécutif de faire en sorte que son train législatif soit étudié par la Chambre, et d'autre part, que la fonction législative qui se retrouve des deux côtés de la Chambre, comme vous l'a souligné M. Baker, du côté de l'opposition comme du côté des *back-benchers* gouvernementaux, puisse elle aussi avoir un rôle concret, constructif dans le processus législatif?

Le président: Maître Fortier.

M. Fortier: Eh bien, voici, monsieur le président, je pense qu'en réponse à la question de M. Lachance, je pourrais citer Montesquieu et lui dire que, fidèle à ses écrits, je ne vois pas comment nous n'allons pas dans notre rapport coucher par écrit des recommandations qui vont faire fi de cet équilibre-là, qui est absolument central au rôle du Parlement aujourd'hui, en 1982. Tout en reconnaissant, comme vous le sous-entendez dans votre question, que l'exécutif doit être capable d'exécuter,

[*Traduction*]

of our works and the necessary delay and the time when we can get acquainted with the detail of the proposals in the report. If I understood well, this report should be tabled in August. This being said, our work will probably last for a certain time. Mr. Fisher himself told us that we should take our time and be consistent. We will certainly have the opportunity to inspire ourselves greatly from the recommendations that the Canadian Bar intends to make. I would like to tell them here, as Mr. Baker has done, that even though their order of reference is restricted to the legislative aspect of the parliamentary role, the accountability and particularly the financial accountability, is an aspect which cannot be disassociated from the role or roles of Parliament. I noticed with pleasure that the honourable Mr. Stanfield told us that even though they would limit themselves, in the detail of their recommendations, to the legislative aspect, the accountability aspect will nevertheless be tackled, maybe in a general way, but it will be tackled in the study that they intend to publish in August.

I mentioned "checks and balances", Mr. Chairman, and my first question to the witnesses is the following: as far as they are concerned, and I hope they will be able to answer my question even though they have not yet completed the drafting of their report, can parliamentary reform be undertaken while maintaining the present balance, however imperfect it may be, between the legislative and executive functions of government which are intermingled in the same forum; can such a reform take place while maintaining this balance, or in the opinion of the witnesses, must we transcend the present balance to try to achieve a new kind of balance which might give true meaning or restore true meaning to this creative tension, which should indeed be creative, between the executive and legislative functions of Parliament? Mr. Baker was saying that the executive enjoyed immense powers in the daily life of Parliament. And that is true. He also said that the executive, and the general public, should expect legislative proposals to be considered by the House in a given period of time.

Therefore, is it possible to conceive of a new parliamentary balance which would reconcile executive's duty to ensure that its legislative measures are studied by the House and the legislative function which exists on both sides of the House, as Mr. Baker pointed out, both among opposition members and government backbenchers, in order that the legislative function might play a concrete and constructive role in the whole process?

The Chairman: Mr. Fortier.

Mr. Fortier: Well, Mr. Chairman, I think that in response to Mr. Lachance's question, I might quote Montesquieu and tell him that as a devotee of his writing, I do not see how we are not going to include in our report recommendations which are scornful of this balance, which is absolutely central to the role of Parliament today in 1982. While recognizing, as you hinted at in your question, that the executive must be capable of executing its tasks, it goes without saying that the demo-

[*Text*]

il va sans dire que le système démocratique sous lequel nous vivons devra continuer, selon moi, à reconnaître au Parlement le devoir de contrôler l'exécution projetée par le Parlement.

Alors, en bref, ma réponse qui est peut-être plutôt personnelle que collective, ma réponse est que, oui, notre comité devra, dans ses conclusions, faire en sorte que ce système de *checks and balances*, de «poids-contrepoids», continue à être reconnu, à être institutionnalisé.

M. Lachance: Ma deuxième question, monsieur le président, et je m'arrêterai là pour donner à mes collègues l'occasion de participer eux aussi au débat, est la suivante. La raison pour laquelle je vous ai posé cette question est finalement assez simple. C'est que pour certains, la réforme parlementaire est une affaire de cuisine. La cuisine est ancienne et elle a besoin de rénovations. On parle de procédure de vote désuète, on parle de techniques dilatoires abstruses, on parle de calendriers parlementaires contraignants.

• 1645

Alors que pour certains, si ces réformes sont faites, le Parlement étant plus efficace, le rôle des parlementaires par voie de conséquence en sera mieux défini; pour d'autres, il ne faut pas confondre efficacité et pertinence. Et il faut se demander si ces réformes-là, si elles font abstraction de la remise en question de l'équilibre lui-même pour rendre le Parlement plus efficace, ne le rendront pas nécessairement plus pertinent. Et c'est la raison pour laquelle je vous posais la première question, si pour vous la réforme doit être une réforme de cuisine ou si au contraire c'est l'équilibre même qui doit être remis en question pour qu'un nouvel équilibre, qui lui aussi respecte le «poids-contrepoids» en question et qui redéfinisse les rôles, donne au Parlement sa pertinence qu'il a perdue.

Le président: Maître Fortier.

M. Fortier: Il est difficile pour moi de concevoir qu'un nouvel équilibre, sans le définir, pourrait être institutionnalisé. Il me semble que l'équilibre d'aujourd'hui, auquel vous faites allusion, c'est un équilibre qui ne dépend pas de la cuisine; c'est un équilibre qui a évolué avec le temps. Vous êtes les maîtres dans votre maison qui inclut la cuisine, et je conçois difficilement que le législateur pourrait formaliser, institutionnaliser un équilibre différent de celui qui a vu le jour au fil des années.

Ce n'est peut-être pas une réponse satisfaisante, monsieur Lachance, mais c'est ma perception du problème très important que vous soulevez. Et quant à moi, le Barreau canadien, même s'il devait se livrer à des recommandations qui iraient jusqu'à rejoindre, si vous voulez, le rôle accrû de l'exécutif en regard du rôle diminué du législatif, si le Barreau canadien, à part d'émettre des voeux qui se voudraient plus que pieux, pouvait aller plus loin que cela, à ce moment-là, ce sera à vous autres aujourd'hui, aux parlementaires de demain, aux membres de l'exécutif d'aujourd'hui, aux membres de l'exécutif de demain, de voir à définir, au fil des années, les règles du jeu. Je

[*Translation*]

cratic system under which we live will have to continue, as I see it, to recognize that it is Parliament's duty to monitor the execution of those tasks which it sets for itself.

In short, then, and this is perhaps more of a personal than a collective answer, I would say that in its findings, our committee will have to stress the fact that this system of checks and balances must continue to be recognized and institutionalized.

Mr. Lachance: My second question, Mr. Chairman, and I will stop at two so that my colleagues can also have the opportunity to participate in the debate, is the following. The reason I am asking this question is in fact quite simple. Some people maintain that parliamentary reform is simply a matter of manoeuvring in the back kitchen, if you will. In other words, that the kitchen is old and needs to be renovated. There is talk of outdated voting procedures, abstruse, delaying tactics, and restrictive parliamentary timetables.

On the other hand, some people believe that if these reforms are carried out, Parliament will be more efficient and that, consequently, the role of parliamentarians will be better defined; as far as other people are concerned, however, one should not confuse efficiency and relevance. And there is reason to wonder whether by refusing to call into question this idea of balance in order to make Parliament more efficient, these reforms will make it any more relevant. And that is why I asked you the first question, in other words whether you think that this reform is only a technical matter or whether, on the contrary, it is the very balance of the system which should be called into question in order that a new form of balance, which would maintain the "checks and balances" we have discussed and refine roles, might restore to Parliament the relevance it seems to have lost.

The Chairman: Mr. Fortier.

Mr. Fortier: It is difficult for me to conceive of a new form of balance, which we have yet to define, being institutionalized. It seems to me that the balance we have today and which you have referred to does not depend on manoeuvering in the back kitchen; this balance we have nowadays has evolved with time. You are masters in your own home which includes the kitchen, and I find it hard to conceive of law-makers institutionalizing a different form of balance from the one which has evolved over the years.

Perhaps that is not a satisfactory answer, Mr. Lachance, but that is the way I perceive the very important problem which you have brought to our attention. And as far as I am concerned, even if the Canadian bar were to make recommendations which went as far as supporting an increased role for the executive compared with a diminished role for the legislative body, and if the Canadian bar, apart from expressing what it considers to be terribly pious desires, could go even further than that, then it would be up to you, up to the parliamentarians of tomorrow, and to the members of the executive of today and in the future, to set about defining the rules of the game

[*Texte*]

crois, personnellement, que cela évolue. Un équilibre, ce n'est pas quelque chose qui est nécessairement incrusté dans les règles. C'est une situation de fait qui survient ou ne survient pas.

Le président: Monsieur Lachance, avez-vous d'autres questions?

M. Lachance: Non, je pensais que M. Fisher avait . . .

The Chairman: Mr. Fisher, did you have an additional comment?

Mr. Fisher: Our chore, as I see it, is different from your chore. I think we are going to get through some fundamentals and Mr. Crane, it seems to me, is arguing that you are the people who really must get down to the fundamentals. The fundamental thing is that you do look at a new system—a new way—of obtaining some balance.

I have the perspective of 25 years of being either in or close to the House of Commons. I think a lot of people forget how much change there has been. When I came you had half a secretary; your resources for supporting your constituency work were terrible. I remember I led the campaign for the first air passes and I had to go around to get signatures. I think I got 240 signatures and I remember Mike Pearson telling me to go back and get a couple more—or some of the more difficult ones—in order to get it.

There has been a long campaign to build up the resources of the individual member of Parliament and, at the same time, two other developments have taken place which have been almost imperceptible. But, they are very real and, in some ways, they have congealed a lot of things. One is something we noticed in talking to M.P.s: They spend, on an average, between eight and a half to nine to 12 hours a week in caucus work. Now caucus is the great unknown. Who the hell knows about caucus or the effectiveness of caucus work. It seems to me one of the real problems is that so much energy and some of the best efforts of M.P.s of all parties goes into caucus work.

• 1650

It seems to me one of the real problems is that so much energy and some of the best efforts of MPs of all parties go into caucus work and get, in the public sense, no recognition at all. But it is also apparent that in many ways an awful lot of what you do, attitudes, the whole thing, is congealed in caucus. I suggest that this is one of the things that you really have to take a look at, the operation of the caucus system, just for this one thing, to get it out in the open.

The other thing that is remarkably different between the House of 20 years ago and that of today is symbolized by the Prime Minister, the party leaders and the ministry. Here again, this has developed almost imperceptibly. But it was not unusual 20 years ago to see the Prime Minister. The House

[*Traduction*]

over the course of the years. Personally, I believe that these evolve. Balance is not something which is necessarily imbedded in the rules. It is a de facto situation which either happens or does not happen.

The Chairman: Do you have any other questions, Mr. Lachance?

Mr. Lachance: No, I thought that Mr. Fisher . . .

Le président: Monsieur Fisher, aviez-vous quelque chose à ajouter?

M. Fisher: Selon moi, notre tâche est différente de la vôtre. Je pense que nous allons aborder les principes essentiels et il me semble que M. Crane est en train de dire que c'est vous qui devez en venir à l'essentiel. Mais ce qui compte, c'est que vous étudiiez un nouveau système ou plutôt une nouvelle façon de réaliser un certain équilibre.

Evidemment, j'exprime le point de vue de quelqu'un qui est député, ou du moins très impliqué dans le fonctionnement de la Chambre depuis 25 ans. Je pense que les gens ont tendance à oublier combien de changements ont été apportés au système. Quand je suis arrivé, on avait une demi-secrétaire; pour notre bureau de circonscription, on nous accordait une somme dérisoire. Je me souviens de la campagne que j'ai entreprise pour qu'on obtienne des laissez-passer dans les avions et j'ai dû aller voir tout le monde pour obtenir des signatures. Je pense que j'ai réussi à obtenir 240 signatures, et je me souviens que Mike Pearson m'a dit de retourner voir d'autres personnes, les plus difficiles, afin qu'on obtienne ces laissez-passer.

Depuis longtemps, on fait campagne pour faire augmenter les ressources du député et, en même temps, il y a deux autres faits nouveaux qui ont été à peine remarqués. Mais ce sont tout de même des faits et, dans une certaine mesure, ils ont fait figer la situation dans de nombreux domaines. Il y a d'abord le point que plusieurs députés ont soulevé, à savoir qu'ils consacrent, en moyenne, entre neuf et douze heures par semaine aux travaux de caucus. Et le caucus, c'est l'inconnu. Qui sait ce qui se passe dans le caucus et qui est au courant de l'utilité des travaux qu'on y fait. Il me semble que l'un des plus grands problèmes, c'est justement que les députés consacrent tant d'énergie et d'efforts aux travaux du caucus.

Il me semble qu'un des problèmes survient du fait qu'une très grande partie de l'énergie et des efforts déployés par les députés de tous les partis sont dirigés vers les travaux du caucus; dans un sens, le public n'est pas du tout au courant de ce genre de travaux. Par ailleurs, il semblerait qu'une bonne partie de vos travaux et de vos attitudes sont figés par le caucus. Selon moi, c'est une des questions auxquelles vous devez vous intéresser, le système de caucus, ne serait-ce que pour le faire mieux comprendre.

Voici un autre aspect qui diffère considérablement de la situation qui prévalait il y a 20 ans: de nos jours, la Chambre est personnifiée par le premier ministre, les chefs des partis et les ministres. Encore une fois, la situation s'est développée de façon pratiquement imperceptible. Mais il y a 20 ans, on

[*Text*]

Leader 20 years ago was not really an important person in the way he has become today. Nor was there this range of caucus critics in the opposition. There was not a collegial system. We used to see ministers around the House much more; they took part more freely. I assume that today it is because they do not have the time, with the collegial system and with them all being responsible in a sense for the whole, and with the great increase in terms of documentation; you want to take a look at the PMO or PCO just in terms of numbers and expertise and the amount of paper they produce. That has shifted and changed. So there has been change all the way through it.

During that time I have watched the efforts for reform, for what you might call "parliamentary reform". Aside from some efforts made in 1963-64, when there was the great committee reform, so called, of 1968 and then there was another a bit later, there has been no attempt . . . . Of course, it was largely in the hands—I will not say "kept in the hands"—of a very small veteran group of MPs. But this is the first time that what you might call a "range" of members of Parliament has been sitting down and looking at the problem.

You are members of Parliament; you are elected by the people; you are the people's representatives; you are the ones who determine who are going to be the executive, the leaders. What is your situation today in light of all these changes, in the light of an institution that has become, at the least, misunderstood and, I think, on the average, rather unpopular?

The Chairman: Thank you, Mr. Fisher.

We will now go to Mr. Collenette, please.

Mr. Collenette: Thank you very much, Mr. Chairman.

I basically have one question, and I welcome the opportunity to put my question to the members on the Canadian Bar Association committee on parliamentary reform. Most of the discussion has been rather conceptual in nature, and Mr. Baker and Mr. Lachance have followed it up with conceptual questions. I think that it is very valuable, obviously, that this committee has an ongoing reference and that there is no fixed limit. I would hope that it could last this Parliament and be reconstituted in the next Parliament. As we know, there is a standing—

Mr. McGrath: God forbid!

An hon. Member: We do not want to go through this again.

Mr. Collenette: I am glad that Mr. McGrath made that suggestion, because I think that it is a sad commentary on all of the members of Parliament, myself among them, that we have allowed this matter not to be dealt with for about five years. The last time the Standing Committee on Procedure and Organization met was 1976, I think, five to six years ago. I think that, when we do have provision in the rules for an ongoing standing committee—and this seems to be taking its

[*Translation*]

voyait assez couramment le premier ministre. Le leader de la Chambre il y a 20 ans n'était pas aussi important qu'il ne l'est aujourd'hui. On ne trouvait pas non plus la même gamme de critiques dans l'opposition. Le système «collégial» n'existait pas. Les ministres se trouvaient beaucoup plus souvent à la Chambre; ils participaient d'une façon beaucoup plus libre. Aujourd'hui, je suppose qu'ils n'ont pas le temps de le faire en raison du système collégial et du fait qu'ils se sentent responsables de l'ensemble, je suppose, sans compter l'augmentation considérable des textes qu'ils doivent lire; il suffirait de se rendre au Cabinet du premier ministre ou au bureau du Conseil privé pour se rendre compte du nombre de spécialistes qu'il faut et du nombre de documents qu'ils produisent. Cet aspect de la situation a changé. Le changement s'est répercuté dans tout le système.

Durant toute cette période, j'ai suivi les efforts déployés pour apporter une réforme, une réforme parlementaire, pourrait-on dire. On a fait certains efforts en 1963-64 au moment où l'on a procédé à une importante réforme des comités; d'autres efforts ont été faits en 1968 et un peu plus tard . . . Bien entendu, cette réforme n'intéressait qu'un très petit groupe de députés chevronnés, même si ces derniers ne cherchaient pas à exclure les autres. Mais c'est la première fois que l'on peut dire que la réforme intéresse tous les députés qui suivent la question de près.

Vous êtes députés; vous avez été élus par le peuple; vous représentez le peuple; c'est vous qui décidez qui formera l'exécutif, qui seront les chefs. A la suite de tous ces changements, où en êtes-vous? L'institution est pour le moins mal comprise; je dirais même qu'elle n'est pas très populaire.

Le président: Merci, monsieur Fisher.

Nous entendrons maintenant M. Collenette.

M. Collenette: Merci, monsieur le président.

Essentiellement, je n'ai qu'une question; il me fait plaisir de pouvoir l'adresser aux membres du comité de la réforme parlementaire de l'Association du Barreau canadien. Jusqu'à présent, on a discuté surtout de théories; MM. Baker et Lachance ont parlé surtout de concepts. Selon moi, il est très bon que ce comité ait un ordre de renvoi permanent et qu'aucun délai n'ait été fixé. J'espère que le mandat durera aussi longtemps que cette législature et qu'il sera renouvelé au cours de la prochaine. On le sait, . . .

M. McGrath: Dieu nous en garde!

Une voix: Nous ne voulons pas répéter le même scénario.

M. Collenette: Je relève la proposition de M. McGrath, car elle en dit long sur l'attitude de tous les députés, y compris moi-même, qui ont permis à la situation de durer pendant cinq ans environ. La dernière réunion du Comité permanent de la procédure et de l'organisation remonte à 1976, à il y a cinq ou six ans, je crois. Un plus grand nombre de députés participent maintenant au travail de ce comité et il me semble que si le règlement prévoit un comité permanent, nous devrions nous

[*Texte*]

place, because we can have a greater number of members participate—then we should make sure that the committee does not fall by the wayside; we should make sure that we are vigilant. We would not perhaps be in the situation we are in today if we did have that vigilance in looking at our procedure on a day-to-day basis.

I want to get away from the overall conceptual aspect of this committee, because I do believe that we have an extensive mandate to last for a long time. I want to deal with the immediacy question.

I mentioned this in previous meetings. Our gentlemen from the Canadian Bar Association committee perhaps were not privy to it, or were not here last week, when we had a wide-ranging discussion on whether or not the mandate of the committee should be concerned with the long term, or whether we should indeed move on a number of fronts in the short term.

• 1655

I know Mr. Fisher has stated publicly in his column in *Canadian Business* magazine that he was of the view that really meaningful reform would not take place in this Parliament, and I think a lot of people have that view. I would hope that that view is not true because having sat here in the last couple of years since the general election of 1980 I have seen a marked contrast to the Parliament that I sat in before, the Thirtieth Parliament. I have seen a deterioration and I have seen a hardening of attitudes on both sides and partisanship, and I would hope that if the institution is to have relevance to the public then we could move very quickly.

I am sorry to go into this lengthy preamble—I guess it is a mistake all politicians make—but I am leading up to the question as to whether or not our witnesses believe that we can perhaps deal with the atmosphere or the attitude of the last couple of years in a short-term way by coming forward with some kind of proposals for this fall. Mr. Fisher mentioned the question of relevance: we do not even need a rule change for relevance; we just need the co-operation of the chair.

Mr. McGrath: The enforcement of the present rules.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): And the co-operation of members.

Mr. Collenette: Yes, I agree. Mr. Reid is entirely correct because it is no good to have the chair applying the rules if the members are then collectively going to rise up and say, as many of them do: I have a right to speak; to hell with everybody else—I have a right to speak *ad nauseum* until I have vented my frustration. Certainly, that is not my idea of parliamentary democracy. But, anyway, some of the changes can be made without a change in the rules.

But where, gentlemen, through you, Mr. Chairman, could we move quickly so that when we come back in the fall there would perhaps be some tangible evidence that we have tried to

[*Traduction*]

assurer qu'on ne le mette pas aux oubliettes; nous devons faire preuve de vigilance. La situation ne serait probablement pas la même si nous avions été plus vigilants, si nous nous étions intéressés à la procédure au jour le jour.

Je ne veux pas me limiter aux aspects théoriques de ce comité car il me semble que nous avons un mandat large qui nous durera longtemps. Je veux parler de la situation immédiate.

J'en ai parlé au cours des réunions précédentes. Le représentant de l'Association du Barreau canadien n'est peut-être pas au courant ou n'était pas là la semaine dernière lorsqu'on a débattu la question de savoir si le comité devait s'intéresser à la situation à long terme ou plutôt à plusieurs questions qui relèvent du court terme.

Dans les articles qu'il publie dans la revue *Canadian Business* M. Fisher a fait savoir qu'il n'estimait pas qu'une réforme valable serait entreprise au cours de cette législature; beaucoup de gens sont du même avis, je crois. J'espère que ces gens se trompent car j'ai siégé à ce comité pendant les deux dernières années, la période qui a suivi les élections de 1980, et j'ai constaté une grande différence entre cette législature et la précédente. La situation s'est détériorée, les attitudes et l'esprit partisan se sont exacerbés et j'espère que nous pourrons remédier à la situation très rapidement, si nous voulons que l'institution signifie quelque chose pour le public.

Je m'excuse de cette entrée en matière prolongée, il s'agit probablement d'une déformation professionnelle. Mais j'aimerais savoir si nos témoins estiment que nous pouvons améliorer la situation qui prévaut depuis deux ans en formulant quelques propositions en vue de cet automne. M. Fisher a parlé de pertinence: il n'y a pas lieu de modifier le règlement pour être pertinent; nous n'avons besoin que de la collaboration du président de la Chambre.

M. McGrath: L'application du règlement actuel.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Et de celle des députés.

M. Collenette: Oui, d'accord. M. Reid a tout à fait raison car même si le président veut faire respecter le règlement, à quoi bon cela servirait-il si les députés se levaient tous, comme certains le font pour parler *ad nauseum* en prétendant qu'ils y ont droit, jusqu'à ce qu'ils aient apaisé leur sentiment de frustration. Ce n'est certainement pas la façon dont je conçois la démocratie parlementaire. Quoi qu'il en soit, certains changements peuvent être apportés sans pour autant que le règlement ne soit modifié.

Mais quelle orientation pourrions-nous donner à nos travaux, à court terme, qui pourrait prouver que nous voulons tenter de régler ce problème qui s'est accentué au cours des 18 derniers mois?

[*Text*]

deal with this problem that has become more acute in the last 18 months?

Mr. Fisher: One suggestion I would make is that I think you should consider immediately whether task forces are worth going on with, find out what disposition has been made of the previous task force reports and get cracking in co-operation with senior people in the caucuses in institutionalizing the task force as an approach. That would be one good way. The other thing is I cannot see why you cannot be experimental. Would it not be great, for example, to just take a two-week run of having relevance applied across the board and see how it would work?

The Chairman: We might be able to adjourn in a couple of weeks.

Mr. Fisher: Well, the rule is there for a reason. My comment about reform not coming this time was the fact that so often when you get into a Parliament and you get into it a couple of years everybody begins to stall towards the end of it because their eye is on the next election. There would be nothing that would more prove your seriousness and dedication to the issue you are dealing with than if you did come up with some recommendations.

One of the proposals that you yourself have made, Mr. Collenette, it seems to me would be a useful experiment to try on the caucuses, and that is the whole idea of freer votes. You must have a slate of legislation that you know is coming. Try categorizing it.

The Chairman: Thank you, Mr. Fisher. Mr. Collenette.

Mr. Collenette: As one supplementary, what about the use of time? That is a fundamental if we are going to ask—

Mr. Fisher: Again, why not be experimental. It has been tried a bit in the past. As you will remember, before Christmas breaks, Easter breaks, at the end of sessions and then at the end of Parliament there have always been various squeezes made in terms of arrangements in order to get things through. Why not try a month or so of an agreement between the House Leaders, working in association with the committees, to categorize the items that are coming in terms of the time that you are going to give them? You do not have to make the guillotine sort of institutionalized. You can experiment with it.

• 1700

The Chairman: Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, I certainly would not oppose the committee making any recommendation immediately that it saw fit and thought was appropriate. It would seem to me, however, that to do the sort of job in Parliament that the House of Commons probably has in mind, would probably take a good deal of long, patient, careful discussion.

Mr. Lachance spoke about maintaining the balance, for example. Off the top of my head, it would seem to me that we are not likely to get very much movement on the legislative

[*Translation*]

M. Fisher: Il serait peut-être bon de décider s'il y a lieu de faire appel à des groupes de travail, de constater le sort que l'on a réservé aux rapports des groupes de travail jusqu'à présent et tenter, en collaboration avec les plus anciens membres des caucus, d'institutionnaliser le processus des groupes de travail. Ce serait un bon départ. En outre, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas procéder à titre expérimental. Par exemple, ne pourrait-on pas mettre à l'essai intégralement cette règle de pertinence pendant une quinzaine de jours? Les résultats pourraient être révélateurs.

Le président: Cela nous permettrait peut-être de mettre fin à la session d'ici 15 jours.

M. Fisher: Eh bien, il y a une raison pour laquelle le règlement existe. En parlant de réforme, je faisais allusion au fait que lorsque les députés sont au Parlement depuis 2 ans, ils commencent à faire relâche vers la fin de leur mandat car ils pensent aux prochaines élections. Rien de tel pour manifester votre intérêt dans une question que de proposer des recommandations.

Monsieur Collenette, vous avez vous-même fait une proposition qui pourrait être mise à l'essai au sein des caucus: l'idée des votes plus libres. On prévoit toute une série de mesures législatives. Il s'agirait de les classer.

Le président: Merci, monsieur Fisher. Monsieur Collenette.

M. Collenette: Une question supplémentaire qui porte sur l'emploi du temps. La question est essentielle si l'on songe à demander . . .

M. Fisher: Encore une fois, pourquoi ne pas faire des essais. Cela a été fait un peu par le passé. Vous savez très bien qu'avant les congés de Noël ou de Pâques, à la fin des sessions et des législatures, on cherche toujours à faire certaines concessions pour faire adopter certaines choses. Pendant un mois, par exemple, pourquoi ne pas chercher un accord entre les leaders de la Chambre qui travailleraient en collaboration avec les comités à classer les questions dont on discutera et à prévoir un certain laps de temps pour les étudier? Il n'est pas nécessaire d'institutionnaliser la «clôture». On pourrait mettre cette proposition à l'essai et la modifier au besoin.

Le président: Monsieur Stanfield.

M. Stanfield: Monsieur le président, je ne trouverais certainement rien à redire si le Comité décidait de faire immédiatement toute recommandation qu'il jugerait appropriée. Toutefois, il me semble que pour faire ce que prévoit probablement faire la Chambre des communes, il faudrait probablement tenir des discussions prolongées et approfondies.

Monsieur Lachance a parlé, entre autres, de maintenir l'équilibre. A première vue, il me semble que le côté législatif ne réagira pas à moins que le rôle de contrôle financier ne

[*Texte*]

side unless the supply side is made more meaningful to people in the House. One can argue, of course, that there has been a big change in the equilibrium in the House in the last 20 years, that the weapon that used to be a powerful weapon in the opposition's hands, to hold up supply virtually without limit, is gone. When I came into the House in 1967, the estimates in the House had become pretty well meaningless because there was a time fixed and ministers answered the questions they wanted to answer and forgot to answer the others.

But without getting into an argument about whether there has been a change in the equilibrium, it would seem to me that the committee has to develop a package. This should involve not only what you might call spasmodic or hit-and-miss kinds of recommendations, but a package that contains some balance which encourages the acceptance of it. I do not come here to oppose particular recommendations that the committee might want to make right away, but personally, I doubt whether that is the answer.

The Chairman: Thank you, Mr. Stanfield and Mr. Collenette. Mr. McGrath, please.

Mr. McGrath: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to make the comment, Mr. Chairman, that in a way I think we have been well served today by having the Canadian Bar Association here for this preliminary overview because I think it has given us just that, a good overview, rather than getting into the substance of the report which we will look forward to getting in the fall. I think it has got us off to a very good start.

I just want to preface what I am about to say in the few questions I have to put to our distinguished witnesses, by recalling a comment that was made one or two Parliaments ago by one of the leaders in the House, who happened to be a leader of the government at the time, that members of Parliament—I think he was referring to members of the opposition—50 miles outside of here were nobodies—

The Chairman: Who said that?

Mr. McGrath: —and that is why we wanted to keep the House open. I have thought about that and I think just the opposite is true; we are nobodies when we are here; we are somebody in our constituencies; we are listened to in our constituencies. I think the local bureaucracy is more responsive to us at the local level; they ignore us when we are here. I think that speaks volumes as to the problem that we have, because the place has become irrelevant.

I want to differ from the view taken by our witnesses in terms of . . . . They speak of their main thrust being in the area of legislation. I hold to the view that that is one of the reforms that has worked. I think the place functions reasonably well in the legislative area. I think the committee system is functioning reasonably well in the legislative area. It is not unusual any more to find a bill changed substantially when it goes back to the House, having had a run before a committee of the House. Where we have all fallen down on the job, and Mr. Stanfield

[*Traduction*]

devienne plus significatif pour les députés. Bien entendu, on peut prétendre que l'on a sensiblement modifié l'équilibre à la Chambre au cours des 20 dernières années mais l'opposition ne jouit plus de l'énorme pouvoir de retarder les crédits pratiquemment à perpétuité. Lorsque je suis arrivé à la Chambre en 1967, les prévisions budgétaires étaient plus ou moins sans conséquence car la discussion était limitée et les ministres répondaient aux questions auxquelles ils voulaient bien répondre et ignoraient les autres.

Mais sans se demander s'il y a eu ou non un changement dans l'équilibre, il me semble que le comité doit s'attacher à tous les aspects. Il ne faudrait pas formuler des recommandations de façon intermittente ou à l'aveuglette mais prévoir des propositions équilibrées qui favoriseraient leur adoption. Je ne suis pas venu ici m'opposer à des recommandations particulières que le Comité pourrait formuler dans l'immédiat, car il me semble que la solution n'est pas là.

Le président: Merci, monsieur Stanfield et monsieur Collenette. Monsieur McGrath, s'il vous plaît.

M. McGrath: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, monsieur le président, il me semble que nous avons bien fait d'accueillir des représentants du Barreau canadien car on a eu un bon aperçu général du rapport dont nous ferons une étude approfondie à l'automne. C'est un bon départ, à mon avis.

Avant de formuler les quelques questions que j'ai l'intention de poser à nos illustres témoins, j'aimerais reprendre un commentaire qui a été formulé au cours d'une des deux législatures précédentes par un des leaders à la Chambre qui était, à l'époque, leader du gouvernement, selon lequel les députés étaient connus dans un rayon de 50 milles autour de la colline et qu'à l'extérieur de ce rayon, on ne les connaissait pas . . .

Le président: Qui a dit cela?

M. McGrath: . . . voilà pourquoi nous avons voulu tenir la Chambre ouverte au public. J'ai réfléchi à ce commentaire et il me semble que l'inverse soit vrai: nous ne sommes pas très bien connus lorsque nous nous trouvons ici; mais lorsque nous nous trouvons dans nos circonscriptions, nous sommes connus; on nous écoute. La bureaucratie locale est plus consciente de nous lorsque nous nous trouvons dans notre circonscription; elle ne tient pas compte de nous lorsque nous sommes ici. Cela met le doigt sur le problème auquel nous faisons face car la Chambre est devenue sans importance.

Je ne suis pas d'accord avec les témoins lorsqu'ils disent que notre rôle législatif est le plus important. Pour ma part, je crois que c'est une des réformes qui a connu du succès. Je crois que la Chambre connaît un succès raisonnable dans le domaine de la législation. Le système des comités fonctionne raisonnablement bien dans ce même domaine. Il est assez courant qu'un projet de loi soit modifié de façon considérable, lorsqu'il est renvoyé à la Chambre, après qu'un Comité de la Chambre en ait fait l'étude. Comme l'a soulevé M. Stanfield plus d'une

[*Text*]

kept coming back to it, is in the area of holding the government accountable in supply. I think that is the major problem that we have.

Doug Fisher talked about the changes that he has seen in 25 years of being a member and in observing this place. I can remember coming here when he did 25 years ago and sharing an office with another member, sharing a secretary, sharing a telephone. You got here in the fall and you stayed here until Christmas because there was no way to get home. When you came back after Christmas you were here until Easter. In other words, you only got home twice during the course of the session, or three times at the very most.

• 1705

But you know there was one thing about the place at that time—Parliament had control over spending, and we were somebodies here then. We were listened to, not only members of the Opposition, because I remember I was here as a member of the government, a backbencher, and we did in fact exercise our rights during the committee of supply on estimates, and on many occasions held up the estimates of the ministers who were not co-operating. As a consequence of that power we had at that time, you had a much more responsive and responsible bureaucracy—responsible in terms of being responsible to members of Parliament for various questions they put to them. Now we are lucky if they return a telephone call.

Reference was made to the PCO and the PMO and the growth of the PCO and the PMO. I think in relation to how we reform ourselves, we have to take a look at that, because I think that is where the real power is. The power has gone from the House to the bureaucracy. That is a word that has not been used, but certainly the PCO has been brought into it and the PMO.

There is a third institution that has not been mentioned, which has substantially eroded the role of Parliament and the role of parliamentarians, and that is that power legislature that has been developed in the old Union Station—the emergence of the federal-provincial meetings. When we came here 25 years ago you would have one meeting of premiers probably once during the course of a Parliament. It was a big occasion, an historic occasion. Now there is not a week goes by—certainly there is not a month goes by—that there is not a full scale federal-provincial meeting on one thing or another. Of course the premiers are meeting at the drop of a hat—the first ministers—and that is where the real decisions are made. I think that is an area we certainly have to look at.

Doug Fisher mentioned the role of the task forces, and he kept coming back to the success of that particular experiment. Well a task force is nothing but a small committee; that is

[*Translation*]

fois, nous n'avons pas su tenir le gouvernement responsable des crédits. Je crois que c'est un de nos plus grands problèmes.

Doug Fisher a parlé des changements qui sont survenus depuis 25 ans qu'il est député et qu'il observe les travaux de la Chambre. Je me souViens du temps où je suis arrivé sur la colline il y a 25 ans; je partageais mon bureau avec un autre député, nous partagions une secrétaire et le téléphone. A cette époque, les députés arrivaient à l'automne et restaient à Ottawa jusqu'à Noël car il n'avait pas de moyen de retourner dans sa circonscription. Vous avez siégé sans relâche entre Noël et Pâques. En d'autres termes, vous êtes seulement rentrés chez vous deux fois ou trois fois au maximum, pendant la session.

A l'époque, une chose toutefois était claire, en ce sens que le Parlement avait le contrôle des dépenses, et les députés avaient leur utilité. On nous écoutait, et ce n'était pas seulement le cas pour les membres de l'opposition, parce que je me souviens bien d'une époque où je faisais partie du gouvernement, quoique simple député, et où nous faisions valoir nos droits en comité pendant l'étude du budget, et à plusieurs reprises, nous avions bloqué le budget des ministres qui ne coopéraient pas avec nous. Avec les pouvoirs que nous avions à l'époque, les fonctionnaires étaient beaucoup plus ouverts et coopératifs, en ce sens qu'ils rendaient compte aux membres du Parlement chaque fois que ceux-ci avaient des questions à poser. À l'heure actuelle en revanche, c'est tout juste s'ils répondent à nos coups de téléphone.

On a parlé du Bureau du Conseil privé et du Cabinet du premier ministre et de leur expansion croissante. Dans le cadre de notre réforme, nous devrions, je crois, envisager également ces deux institutions où réside, dirais-je, le pouvoir véritable. Le pouvoir en effet qui jadis était confié à la Chambre relève désormais du fonctionnariat. On n'en a peut-être guère parlé, mais il est certain que le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du premier ministre sont entrés en jeu.

Il y a un troisième organe qui n'a pas été mentionné, et qui a eu pour effet de saper considérablement le rôle du Parlement et des parlementaires, en l'occurrence cette Assemblée législative qui n'en est pas une à la gare de l'Union, organe qui a pris petit à petit beaucoup plus d'importance, et je veux parler ici des réunions fédérales-provinciales. Il y a 25 ans, les premiers ministres se réunissaient au maximum une fois sur toute la durée d'une législature. C'était une occasion extraordinaire, historique même. A l'heure actuelle, aucune semaine ne se passe, ou du moins aucun mois ne se passe, sans qu'il y ait au moins une réunion fédérale-provinciale d'envergure sur un sujet ou sur un autre. Bien sûr, les premiers ministres se réunissent à la moindre saute de vent, et c'est à cette occasion que les véritables décisions se prennent. Voilà, dirais-je, un autre domaine que nous devrions examiner.

Doug Fisher a mentionné le rôle des comités spéciaux en insistant sur les résultats qu'ils ont produits. En fait, un comité spécial n'est rien d'autre qu'un comité restreint, rien de plus,

[*Texte*]

what it is, a small committee with a specific mandate. Our committees are too large and the mandates are too general. I think we should take a look at—and I hope the Canadian Bar Association, with those two endowments they have, will find the time to take a look at it—what has happened in the United Kingdom in terms of how they have been able to reform their committee system by setting up select committees with a standing mandate to go out and investigate anything they want that is within their terms of reference.

We saw what happened in the constitution; the Standing Senate Committee on Foreign Affairs anticipated the government by many months in coming out and bringing down a report on Westminster's role in the amending process of the Canadian constitution. I think there is useful ground to go over there, and I hope the Canadian Bar Association, in preparing their formal report to the committee, will take a look at that. Perhaps it might be worth our while if we took a look at what is happening in Westminster. I hesitate to say Australia, but that is the one parliament that is perhaps most relevant to us, because it is the only other federal system that has adapted the British parliamentary system in a federal state, and I think they have been more successful at it than we have.

Finally, Mr. Chairman, I think there has not been enough reference made indeed to the impact of television in the House. I recall the constitution committee and the debate we had as to whether or not we should televise our proceedings. That committee suddenly became relevant and very important and had tremendous public input as a result of the televising of our proceedings.

I am not suggesting we should televise the proceedings of this committee, but it is something we may want to give consideration to. I do say this, and that is the reason I raise it: television has shown the place to be irrelevant in terms of the erosion of Parliament's role in holding the government accountable, and it also has focused attention on whether or not the institution can continue to operate in plenary session five days a week and three nights a week. You pick up the television at night and you will find a bare quorum in the place, and the people out there take a look at that and they wonder what the hell is going on. I think the real function of Parliament in this new television era has to be in the committees, and that is one of the areas I think we have to zero in on. I would like to ask the opinion of the committee as to whether or not they feel there is enough interest out there, and you spoke of the interest you found within the Canadian Bar, for us to take our committee on the road, either as a committee or broken down into subcommittees and have public hearings.

• 1710

The Chairman: Mr. Crane, would you care to reply to that?

[*Traduction*]

un petit comité doté d'un mandat particulier. Nos comités sont trop imposants et nos mandats sont trop vagues. Nous devrions, je pense, nous pencher . . . et j'espère que l'Association du Barreau canadien munie des deux avals dont elle peut profiter trouvera le temps de se pencher elle aussi sur la question . . . sur ce qui s'est produit au Royaume-Uni, pays qui a été en mesure de faire une refonte de son système de comités en créant des comités spéciaux disposant d'un mandat permanent leur permettant de se déplacer et de faire enquête dans n'importe quel secteur couvert par leur mandat.

Nous avons pu constater ce qui s'est produit dans le cas de la Constitution: le comité sénatorial permanent des affaires étrangères avait pris plusieurs mois d'avance sur le gouvernement en déposant un rapport sur le rôle de Westminster dans le processus d'amendement de la Constitution du Canada. Ici aussi, ce serait un secteur que nous pourrions utilement examiner, et j'espère que l'Association du Barreau canadien se penchera sur la question en rédigeant son rapport officiel à l'intention du Comité. Il vaudrait peut-être la peine que nous examinions ce qui se passe à Westminster. J'hésiterais à mentionner l'Australie, mais son Parlement est peut-être celui qui nous intéresse le plus, en ce sens que ce pays est le seul autre régime fédéral ayant adapté le système parlementaire britannique, et l'ayant d'ailleurs fait, dirais-je, beaucoup mieux que nous.

Enfin, monsieur le président, il n'a pas été suffisamment fait état de l'incidence de la télévision à la Chambre des communes. Je me souviens fort bien des travaux du Comité de la Constitution et de la discussion que nous avions eue à propos de la retransmission éventuelle des débats du comité. Tout d'un coup, ce comité a commencé à faire les manchettes, il a pris une importance énorme, et la participation du public a été considérable pour la simple raison qu'il passait à la télévision.

Je ne veux pas dire pour autant que nous devrions téléviser les travaux de ce Comité-ci, mais nous pourrions peut-être y penser. En effet, et c'est la raison pour laquelle j'en parle, la télévision a bien montré que cet endroit était coupé de la réalité, c'est l'érosion du rôle du Parlement qui a bien de la peine à faire rendre compte au gouvernement, et j'ajouterais que la télévision a également mobilisé l'attention sur une autre question fondamentale, à savoir celle-ci: l'institution parlementaire peut-elle continuer à fonctionner en séance plénière cinq jours par semaine et trois soirs par semaine? Ouvrez votre récepteur de télévision le soir et tout ce que vous voyez, c'est un quorum réduit à sa plus simple expression, de sorte qu'il n'est pas étonnant que les gens se demandent ce qui se passe. A cette époque de la télévision qui est la nôtre, la véritable fonction du Parlement doit être les comités, et j'aimerais également que nous commencions par là. J'aimerais demander l'opinion des membres du Comité pour savoir si la question suscite là-bas suffisamment d'intérêt, et vous avez d'ailleurs parlé de l'intérêt manifesté par le Barreau canadien, pour que nous devenions itinérants, quitte à ce que nous nous scindions en deux pour organiser des audiences publiques sur place.

Le président: Monsieur Crane, qu'auriez-vous à répondre?

[*Text*]

Mr. Crane: Mr. Chairman, I think Mr. McGrath has touched on a number of very interesting points. Certainly, our perception is that, not only for the information you would gain but also for the message you would bring, it is important to touch base with as many Canadians as possible. How you would do that, and the mechanism, must be left to your own modalities. But certainly as a matter of principle, I think that is something that I personally would have no hesitation in supporting fully.

There is nothing much new under the sun and you have touched on the relevancy of Parliament and on television. It seems to me television may well have, in a way, worsened the image of Parliament because it has brought Parliament into the living-room, and the fact that the House is empty virtually after Question Period has come home. But the question of Parliament's being relevant or not, is really one that is not a problem of the 1970s, it goes back for years. It is a question of what is the perception of the people of the role of Parliament. In the minds of the people, people may think Parliament runs things. It is in charge of the government. I mean, that may be the general impression.

I would just like to share with you something I was reading last night, the report of the Couchiching Conference in 1964 which was devoted to the study of Parliament— most of the people at that meeting were parliamentarians. One of the observers was R. H. S. Crossman from the United Kingdom, and he said in his statement which was not prepared—this was all sort of more or less conference participation:

> We have to face the fact that what is wrong runs far deeper. What is wrong with our Parliaments is that history has moved elsewhere. They are no longer the centre of things, or if they are, they are the formal centre, . . . They are part of the dignified element . . .

Then he goes on to talk about the United Kingdom. And then he came back to Canada and he said:

> For years I have been interested in pensions and, so I naturally expected to read about the great debates in your Parliament about pensions, but this is hardly the case. The great debate takes place between the Quebec government and the federal government, and out of the controversy between the Quebec and the federal governments about pensions comes the constructive dialogue. It is not the way that I would have pictured the matter, and I thought it interesting.

And that really goes back to what you said at the outset of your remarks.

Mr. McGrath: May I have one final question?

The Chairman: Yes, Mr. McGrath.

Mr. McGrath: I think we have an opportunity here today which we perhaps will not have again in that we have Mr. Stanfield here who has had experience both leading an opposition party and leading a government in a legislature. How do

[*Translation*]

M. Crane: M. McGrath a évoqué, dirais-je, une série de points fort intéressants. Il est certain que, selon nous, il importe que nous prenions directement contact avec un nombre aussi élevé de Canadiens que possible, non seulement pour nous informer, mais également pour faire passer notre message. Quant à la façon de le faire, il vous incombe d'en décider. Toutefois, et c'est une question de principe, je dirais que, personnellement, je n'aurais aucune hésitation à donner mon appui total.

Il n'y a rien de nouveau sous le soleil, vous avez parlé de l'utilité du Parlement, vous avez également parlé de la télévision. Il me semble que, dans une certaine mesure, la télévision a peut-être donné une moins bonne image du Parlement en faisant pénétrer celui-ci dans le salon de tous les électeurs, et le simple fait que la Chambre est littéralement siphonnée après chaque période des questions n'est pas passé inaperçu. Toutefois, quant à la question de l'utilité du Parlement, ce n'est pas vraiment un problème né des années 70, car il est bien plus vieux que cela. Il s'agit de savoir comment les gens perçoivent le Parlement. Il est possible que les gens s'imaginent que le Parlement gouverne ou qu'il régisse le gouvernement. C'est peut-être l'impression générale que les gens se font.

J'aimerais vous faire part de quelque chose que je lisais hier soir, le rapport de la Conférence de Couchiching de 1964 qui avait été consacrée à l'étude du Parlement. La plupart des participants étaient d'ailleurs des parlementaires. L'un des observateurs présents était M. R.H.S. Crossman du Royaume-Uni, et il avait dit dans son intervention qu'il n'était nullement préparé . . . il s'agissait de la participation à la Conférence, grosso modo:

> Nous devrons admettre que le mal va beaucoup plus loin. Le problème pour nos parlements, c'est que l'histoire se fait ailleurs. Le Parlement n'est plus le nombril du monde et s'il l'est, il ne l'est que pour la forme . . . une sorte de monstre sacré . . .

Après quoi, il parle du cas du Royaume Uni, pour revenir ensuite au problème du Canada:

> Le problème des pensions m'intéresse depuis bien des années, et je m'attendais dès lors tout naturellement à ce qu'il en soit fait abondamment état à votre Parlement, ce qui est loin d'être le cas. Le plus clair du débat se déroule entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, et c'est de la controverse entre les deux à propos du problème des pensions que naît le dialogue constructif. Ce n'est pas comme cela que j'aurais imaginé les choses, mais je dois dire que cela n'est pas dénué d'intérêt.

Puis il parle de ce que vous aviez vous-même dit au début de votre intervention.

M. McGrath: Pourrais-je poser une dernière question?

Le président: Oui, monsieur McGrath.

M. McGrath: Je dirais que nous avons aujourd'hui une occasion qui risque de ne plus jamais se représenter, en ce sens que nous avons parmi nous M. Stanfield qui a l'expérience à la fois de la direction d'un parti d'opposition et de celle d'un

[*Texte*]

you address this problem of giving Parliament more relevance, giving members of Parliament more freedom in terms of free votes, and how would you, Mr. Stanfield, if you were asked to write a report for this committee, how would you attack the problem of supply? We realize, everybody concedes, that you cannot go back to square one. But certainly we have to do something to make Parliament more responsible for government spending and the government more responsive to Parliament, yet retaining the integrity and the independence of the executive to function in our system. I realize that is a very complex question, but you have had experience on both sides of the aisle.

• 1715

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, first of all, Mr. McGrath said earlier that he hoped we would spend more time on supply, and not confine ourselves to legislation. We are really confined by the terms of reference we have from the Council of the Canadian Bar Association. We have to come at supply through the back door, as it were.

With respect to a point also made by Mr. McGrath earlier, about the House's being half empty, well, I think we have to recognize that most of the time the House is a pretty tedious place. That is partly through long hours, and it is partly through the lack of cut and thrust in the debate. I think we have to be honest enough to recognize that, those of us who have been there and have taken up our share of time in the House in the past.

With regard to supply, I would think that a lot of effective work has to be done in committees. I think the committee approach to supply has to be somewhat reorganized in order to make the committees more effective. It may very well be that the opposition parties have to organize themselves somewhat more effectively for a resumé of supply.

I understand that the reporting of expenditures, or estimates, has been not very fundamentally changed. I am only talking from what I hear, but I would think that the present form of reporting expenditures would be much more useful than it used to be, and much more understandable and more significant in terms of holding the government to account.

I would think that part of making the accountability function more significant would be a reorganization of the committee approach. I think consideration . . . . You know, it has often been thrown out. Others have thrown it out.

But have a department in the House—not just the way we did it a few years ago. When I was there, you had them in for a day. Probably consideration should be given to having a department in there at the choice of the opposition parties, and have it stay there until the minister gets his estimates through,

[*Traduction*]

gouvernement. Comment résoudriez-vous le problème de l'intérêt et de l'utilité du Parlement, comment feriez-vous pour donner davantage de liberté, d'autonomie aux députés, et je pense ici aux votes libres, et comment aborderiez-vous le problème de l'intendance si on vous demandait de rédiger un rapport à l'intention du Comité? Nous savons fort bien, personne ne le conteste, qu'il nous est impossible de repartir à zéro. Toutefois, nous pouvons faire quelque chose pour que le Parlement suive de plus près les dépenses gouvernementales, pour que le gouvernement réagisse davantage aux voeux du Parlement, tout en conservant toutefois l'intégrité et l'indépendance du pouvoir exécutif dans le système qui est le nôtre. Je sais que la question est fort complexe, mais vous avez l'expérience de la question pour l'avoir vécue des deux côtés de la barrière.

M. Stanfield: En premier lieu, monsieur le président, M. McGrath a dit espérer que nous consacrerions davantage de temps à l'intendance sans nous limiter à la législation. Toutefois, le mandat que nous a donné le Conseil de l'Association du Barreau canadien nous circonscrit. Nous devrons envisager la question de l'intendance par la bande, en quelque sorte.

Ici encore, en réponse à un élément évoqué par M. McGrath, c'est-à-dire le fait que la Chambre est à moitié vide, il nous faut bien sûr admettre que la plupart du temps la Chambre n'est guère un endroit très animé. La chose tient en partie au fait que les journées sont longues, et en partie également au fait que le débat manque de mordant. Nous devons, je crois, être suffisamment honnêtes pour l'admettre, du moins ceux d'entre nous qui connaissent bien la Chambre pour y avoir siégé.

Pour ce qui est de l'intendance, je dirais que les comités ont énormément de travail utile à faire. Je dirais que l'étude en comité de ce que nous appelons l'intendance, c'est-à-dire le pouvoir de dépenses, devrait être quelque peu réorganisée afin de renforcer justement l'efficacité des comités. Il se pourrait fort bien que les partis d'opposition doivent eux-mêmes devenir quelque peu plus efficaces pour arriver à obtenir un résumé de ces attributions.

Je crois savoir que le rapport des dépenses, c'est-à-dire le budget, n'a connu aucune modification radicale. Même s'il s'agit d'ouï-dire, je dirais que la présentation actuelle du rapport des dépenses est plus utile qu'elle ne l'a été jusqu'à présent, elle est aussi beaucoup plus compréhensible et beaucoup plus efficace en ce sens qu'elle permet de mieux faire rendre compte au gouvernement.

Je dirais que pour donner un surcroît d'efficacité à la fonction de responsabilité financière, il faudrait réorganiser la formule des comités. Envisager par exemple . . . La chose a souvent été rejetée. Par d'autres en fait.

Le cas d'un ministère qui comparaît devant la Chambre . . . Mais pas comme la chose se faisait il y a quelques années. Lorsque j'étais ici, on s'en occupait pendant toute une journée. Il faudrait peut-être envisager de faire comparaître le ministère choisi par les partis d'opposition, quitte à le laisser sur la

[*Text*]

unless the government is prepared to bring in closure. I am not convinced that this would take an enormous amount of time, but it would bring a moment of truth to departments from time to time.

I would not suggest that is a total answer by itself. I think that bread-and-butter work has to be done by and large.

Mr. McGrath: On the last part of the question, do you think governments could survive on free votes if you had certain designated bills as confidence bills?

Mr. Stanfield: Well, you still could go to England. One thing that developed in the House of Commons in England during the seventies was a fair amount of breaking of ranks in terms of voting. But these were not seen as votes of confidence. I mean, there were times when governments were defeated in this way, but the governments did not resign.

I think there may very well be legislation which comes forward in the form of government bills, but which is not essential for the government's program. The government may regard these bills as important, but its core program would not suffer if these bills were defeated or changed. I think there may be an area there in which there could be some experimentation.

Mr. McGrath: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. McGrath. I still have seven members on my list: Mr. Simmons, Mr. Deans, Mr. Blaikie, Mr. Thacker, Mr. Epp, Mr. Huntington and Mr. Allmand. Mr. Simmons, please.

Mr. Simmons: Mr. Chairman, I too would like to welcome the representatives of the Canadian Bar Association. So many points have been mentioned that I would like to comment on, but there will be time for that subsequently.

I want to come to a specific that was addressed by Mr. Crane when he talked about his concerns about the rate of movement of legislation through the House. Specifically, I am wondering how you could regulate or expedite the movement of legislation through the House, given the government's role in determining the business of the House.

• 1720

Are you suggesting some kind of a regulation which would impinge on government's unquestioned right to decide what goes before the House, when it goes before the House and when it gets called for its various readings?

You are into an area, it seems to me, that goes beyond House reform. You are into an area which has to do with the prerogatives of government in the performance of its duties. It is well documented, well written into the procedures of the

[*Translation*]

sellette jusqu'à ce que le ministre parvienne à faire passer son budget, à moins que le gouvernement ne soit disposé à invoquer la clôture. Je ne suis pas persuadé qu'une telle formule prenne énormément de temps, mais au moins aurait-elle pour effet d'imposer de temps en temps aux ministères une minute de vérité.

Je ne veux pas dire pour autant que cette formule soit une réponse universelle. Il y a un travail de débroussaillage à faire d'une façon générale avant d'y parvenir.

M. McGrath: Pour en revenir à la dernière partie de la question, pensez-vous que les gouvernements puissent survivre à l'épreuve des votes libres si certains projets de loi étaient désignés comme s'il s'agissait de motions de confiance?

M. Stanfield: Il est toujours possible de prendre l'exemple britannique. Au cours des années 70, la Chambre des communes britannique a connu énormément de changements d'allégeance au moment des votes. Toutefois, ces votes n'étaient pas considérés comme des scrutins de confiance. Ce que je veux dire ici, c'est qu'à certains moments bien sûr des gouvernements ont été défaits de cette façon, mais ils n'ont pas démissionné pour autant.

Il pourrait y avoir des mesures législatives d'initiative gouvernementale, mais qui ne soient pas considérées comme des éléments essentiels du programme législatif officiel. Le gouvernement pourrait considérer ces projets de loi comme importants, mais son programme fondamental ne souffrirait pas si ces projets de loi étaient défaits ou venaient à être modifiés. On pourrait expérimenter, je crois, dans ce domaine.

M. McGrath: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur McGrath. Il me reste sept noms sur ma liste: MM. Simmons, Deans, Blaikie, Thacker, Epp, Huntington et Allmand. Monsieur Simmons, je vous prie.

M. Simmons: Monsieur le président, je souhaite moi aussi la bienvenue aux représentants de l'Association du Barreau canadien. J'aimerais répondre à énormément d'éléments qui ont été mentionnés, mais nous aurons le temps de le faire plus tard.

J'aimerais parler d'un point précis évoqué par M. Crane lorsqu'il nous faisait part d'un sujet qui le préoccupait, à savoir la lenteur du passage par toutes les étapes des mesures législatives à la Chambre. J'aimerais savoir comment vous envisagez de régenter ou de hâter le passage des mesures législatives à la Chambre, compte tenu du fait que c'est le gouvernement qui détermine le calendrier des travaux.

Envisageriez-vous une manière de réglementation qui viendrait empiéter sur le droit incontesté qu'a le gouvernement de décider de ce dont est saisie la Chambre, de la date à laquelle elle en est saisie et des dates des diverses lectures?

Je dirais qu'il s'agit ici d'une question qui transcende de loin la réforme parlementaire, mais qui relève plutôt des prérogatives qu'a le gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. La chose a fait l'objet d'un bon nombre de recherches, les procé-

[*Texte*]

House, and certainly well accepted as part of the tradition of the government's relationship to the House, that it is the government that by and large proposes and the House which disposes; or the government which by and large initiates legislation, if you put aside some private bills that do make it through, and Parliament which expedites, once the government takes the initiative either to introduce the legislation or to introduce it for a particular reading.

So, my question specifically is how do you propose regulating it, or ensuring that the movement of a piece of legislation is more expeditious through the House of Commons?

Mr. Crane: In the first place, Mr. Chairman, our remarks, I think, were directed not generally to the government's legislative program but only to those measures which perhaps, while on the government's program, are not considered by the government to have a high political priority. The tendency has been, in certain classes of bills, to have them shunted over from one session to another. They are government bills. The Bankruptcy Act was a government bill. The Garnishment Act was a government bill. But they have not been given that degree of priority such that they can jump over the questions of estimates and the questions which are of high political moment of the day.

Some of the bills we have identified are of a non-partisan character. Therefore, it should be possible by some form of agreement or consensus to have those treated in a way that is less time-consuming for the Chamber itself. And I think that has been our approach. Sure, it has to be a government bill; but, if it is a matter that does not require extensive preliminary debate in the House, it can be dealt with in committee virtually immediately and not take up the time of the Chamber. It is that type of approach we are looking at.

The Chairman: Mr. Simmons.

Mr. Simmons: I say to Mr. Crane and the people from the Bar Association that an issue that you are going to have to address, and one that we have not mentioned here today, is the issue of goodwill. I take something as simple as the Canada Day bill. I can tell you now how everybody in the House is going to vote on that bill. But, in the two or three years I have been here, we have tried each year to get agreement to put it through the House. It is not going to affect the livelihood of many people out there. It is a motherhood thing, in every sense of the term. If you cannot get agreement on that kind of thing, it speaks volumes for the lack of goodwill which exists in the House.

[*Traduction*]

dures de la Chambre sont bien établies à ce sujet et toute cette question fait partie de l'aveu de tous des relations traditionnelles que le gouvernement entretient avec la Chambre, en ce sens que, de façon générale, le gouvernement propose et la Chambre dispose; c'est le gouvernement qui, de façon générale, est à l'origine des mesures législatives, si l'on fait exception des rares projets de loi d'initiative parlementaire qui finissent par être adoptés, et que c'est le Parlement qui donne les suites voulues aux mesures législatives une fois que le gouvernement a pris l'initiative soit de les soumettre à la Chambre, soit de les présenter en première, deuxième ou troisième lecture.

Je voudrais donc plus précisément savoir comment vous vous proposez de réglementer ce processus ou, en d'autres termes, de veiller à ce que les mesures législatives passent par les diverses phases parlementaires d'une façon plus rapide.

M. Crane: En premier lieu, monsieur le président, notre exposé ne portait pas tellement sur le programme législatif du gouvernement, mais plutôt sur les mesures qui, tout en faisant partie du programme officiel, ne sont pas considérées par tout le gouvernement comme jouissant d'une priorité politique très importante. Depuis toujours, certaines catégories de projets de loi réapparaissent régulièrement au Feuilleton d'une session à l'autre. Il s'agit de projets de loi gouvernementaux. La Loi sur la faillite en était un. La Loi sur la saisie-arrêt en était un autre. Toutefois, ces mesures législatives n'ont jamais reçu une priorité suffisante pour qu'elles aient préséance sur les questions budgétaires et les questions politiques les plus importantes de l'heure.

Certains projets de loi, nous en avons parlé, sont apolitiques. Par conséquent, il devrait être possible par voie d'accord ou d'entente de faire en sorte qu'ils puissent être adoptés plus rapidement par la Chambre. Voilà quelle est la formule sur laquelle nous nous sommes basés. Bien sûr, il doit s'agir d'un projet de loi gouvernemental. Toutefois, s'il s'agit d'une question qui n'exige pas trop ample discussion à la Chambre, elle pourrait être débattue en comité presque immédiatement sans devoir mobiliser trop longtemps la Chambre. Voilà le genre de formule que nous envisageons.

Le président: Monsieur Simmons.

M. Simmons: Je soulignerai à l'intention de M. Crane et des gens de l'Association du Barreau qu'il est un problème qu'ils vont devoir envisager, et qui n'a pas été évoqué aujourd'hui, et c'est celui de la bonne volonté. Prenez le cas d'un projet de loi aussi simple que celui sur la Fête du Canada. Je pourrais d'ores et déjà vous dire dans quel sens tous les députés de la Chambre vont voter à ce sujet. Toutefois, depuis deux ou trois ans que je suis ici, nous avons essayé chaque année d'obtenir l'accord des partis pour le faire adopter par la Chambre. Ce projet de loi n'aura pourtant guère d'incidence sur le sort des Canadiens. Il porte sur une notion qui n'est absolument pas contestée, quelle que soit la façon dont on envisage la chose. S'il est impossible de s'entendre sur quelque chose d'aussi simple, cela en dit long du peu de bonne volonté qui existe à la Chambre.

[*Text*]

You indicated earlier that sometimes the legislative issue is one upon which there is not a partisan division. Well, I am glad you know that. We have no way of finding out, sometimes, until the matter is before the House, whether this is an issue—not that we on the government side have any right to know. I am not saying that. But, preliminary to your point about legislation that does not divide along partisan lines, does not divide the House along partisan lines—preliminary to your point that that should go through fairly expeditiously, is the need for the government to know what these issues are; and we often do not know. It becomes part of the Mexican stand-off you get in the House.

Sure, there are any number of pieces of legislation. If the government knew they could be put through without an acrimonious debate or a long time delay, they would get put through. But I repeat, it is part of the Mexican stand-off that goes on. In the process, good legislation gets kept on the shelf or on the back burner; whereas, if there were some mediating role that somebody could perform to say, Look, here is legislation of a non-partisan nature; let us get it through; I am sure it could be got through fairly expeditiously. What I am saying to you, in effect, is that at the moment there is no mechanism if you remove goodwill. And it is well removed. There is no mechanism which will ensure the expeditious passage of non-controversial legislation through the House.

• 1725

Mr. Crane: You clearly need a mechanism—

Mr. Simmons: Yes.

Mr. Crane: —of some kind, so that it is of no advantage to an opposition to hold up that type of non-controversial legislation. That perhaps is another area that we are going to look at. But you have got to have that situation, where there is no advantage in holding up the Canada Labour bill.

Mr. Simmons: Yes.

Mr. Crane: I think the committee is sensitive to your concerns.

Mr. Simmons: What I am saying, in effect, is that if you are going to give pre-eminence or priority to the issue of legislation, do not overlook the intangible but very real issue of goodwill. Certainly, if goodwill is absent, you can write all the rules you want.

Mr. Stanfield: Excuse me, Mr. Chairman—

The Chairman: Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: —I just want to make it clear that, when I had to speak about priority of legislation, we meant only for the committee.

Mr. Simmons: I understand that, sir.

[*Translation*]

Vous avez dit qu'à l'occasion la question législative ne fait guère l'objet d'une scission politique. Je suis heureux de vous l'entendre dire. Il arrive pourtant que nous ne sachions pas, avant que la Chambre en soit saisie, si une question est ou non contestée, et je ne veux pas pour autant dire que le parti ministériel ait le droit de le savoir. Ne vous méprenez pas. Toutefois, avant de parler comme vous l'avez fait des mesures législatives qui ne sont pas politiquement parlant contestées, qui ne devraient pas faire l'objet d'une scission politique à la Chambre, avant de concéder donc que ces mesures législatives devraient pouvoir être adoptées assez rapidement, il importe de rappeler que le gouvernement est en droit de savoir quelles sont précisément ces questions; bien souvent, nous ne le savons pas. Cela devient en quelque sorte le cercle vicieux qu'on retrouve à la Chambre.

Bien sûr, il y a toutes sortes de mesures législatives. Si le gouvernement savait celles qu'il lui serait possible de faire adopter sans devoir passer par un débat trop long ou trop antagoniste, bien sûr il les ferait adopter. Toutefois, je le répète, cela fait partie du cercle vicieux que nous connaissons à la Chambre. Entre-temps, les bons projets de loi sont demeurés sur les tablettes ou ont été mis en veilleuse; par contre, si quelqu'un pouvait agir comme médiateur et dire: voilà un projet de loi de nature apolitique, adoptons-le; je suis sûr qu'on pourrait le faire assez rapidement. En fait, ce que je dis, c'est que si on met de côté la bonne volonté, il n'y a présentement aucun mécanisme et la bonne volonté est loin d'être présente. Il n'y a aucun mécanisme pour assurer l'adoption rapide en Chambre de projets de loi non controversés.

M. Crane: Il est clair que vous avez besoin d'un genre . . .

M. Simmons: Oui.

M. Crane: . . . de mécanisme de sorte que l'opposition n'ait aucun avantage à retarder ce genre de projet de loi non controversé. C'est peut-être là un autre domaine sur lequel nous allons nous pencher. Toutefois, il faut qu'il n'y ait aucun avantage à retarder le projet de loi sur le Code canadien du travail.

M. Simmons: En effet.

M. Crane: Je pense que le Comité est sensible à vos préoccupations.

M. Simmons: Ce que je dis, en fait, c'est que si vous donnez priorité à la question de législation, n'oubliez pas la question intangible mais très réelle de la bonne volonté. Il est sûr que sans elle, vous pouvez rédiger toutes les règles que vous voudrez.

M. Stanfield: Excusez-moi, monsieur le président . . .

Le président: Monsieur Stanfield.

M. Stanfield: . . . je tiens à préciser que lorsque je parlais de priorité pour le projet de loi, nous pensions uniquement au Comité.

M. Simmons: Je comprends cela monsieur.

[*Texte*]

Mr. Stanfield: Certainly, I was not going to suggest legislation as the priority of the House. It pertains to your mandate and project.

The Chairman: Is that sufficient, Mr. Simmons?

Mr. Simmons: Yes, thank you, for the time being.

The Chairman: Mr. Deans, please.

Mr. Deans: Thank you very much, Mr. Chairman. I have some questions. I want first of all just to put a position: What is seen by one person to be non-controversial is not necessarily non-controversial. And that, of course, is the difficulty. Because a matter appears to be relatively simple does not mean that it does not create great controversy. That is one of the problems we face in politics.

I have some problems. First of all, early in your presentation, you identified the need for us to identify both the role that Parliament should play and the role that parliamentarians should play within it. I am not looking for an answer to this right now, but I am hoping that, when you do finally produce your report, you will address that. What is the modern role for Parliament and parliamentarians? Why is it that many of us feel like social workers, for example, as opposed to people involved in the making of laws on the scrutiny of expenditures?

To what extent has the role changed over the years? Has Parliament kept pace? Have the rules and procedures of Parliament kept pace with the changing role?

The other question I have has to do with the rules. It has always struck me that a simple change or the rewriting of the rules will not necessarily make Parliament work better; that the rules we have are not cast in stone. They are not on a tablet from the mount and we can, in fact, alter the rules with the consent of the House. We can go under any system we want to apply.

The fundamental change that is required is a change of attitude. It is a change of attitude on the part of people elected to Parliament. It is a change in the government's attitude towards Parliament. It is a change in the Parliament's attitude towards government. It is an understanding that the government is, in fact, answerable to Parliament—not only to the public. Between elections, Parliament presumably represents the public, and the government, therefore, is answerable to the public's representatives between elections. We cannot just simply say we were given a mandate so, therefore, we are entitled to do whatever we please, whenever we please, and the judgment day will be at the next election. I would like you to say a word or two about that.

While you are doing so, maybe you could consider, too, the problem of the government supporter who wants to be active but, also, does not want to alienate the powers in case of future favour. I know that John does not think that exists. There is that problem of a backbench member in the government party who may really want to participate; but that participation can be seen by ministers of the Crown to be obstructionist and

[*Traduction*]

M. Stanfield: Je ne voulais certainement pas suggérer que ce soit une priorité pour la Chambre. Cela relève de votre mandat et de votre projet.

Le président: Est-ce que ça va, monsieur Simmons?

M. Simmons: Pour l'instant, oui, merci.

Le président: Monsieur Deans, s'il vous plaît.

M. Deans: Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai quelques questions, mais je veux d'abord faire une déclaration. Ce que d'aucuns considèrent non controversé, ne l'est pas nécessairement. Et bien sûr, c'est là la difficulté, car le fait qu'une chose semble relativement simple ne signifie pas qu'elle ne soulèvera pas de grandes controverses. En politique, c'est l'un des problèmes auxquels nous sommes confrontés.

Je vois certains problèmes. D'abord, au début de votre exposé, vous cernez la nécessité pour nous d'identifier le rôle que le Parlement devrait jouer et celui que les parlementaires devraient y jouer. Je ne veux pas de réponse immédiate, mais je souhaite que vous abordiez la question dans votre rapport final. Quel est le rôle moderne du Parlement et des parlementaires? Par exemple, comment se fait-il que beaucoup d'entre nous ont l'impression d'être des travailleurs sociaux plutôt que des personnes participant à l'établissement de lois pour l'étude des dépenses?

Dans quelle mesure le rôle a-t-il évolué au cours des années? Le Parlement a-t-il suivi cette évolution? Les règles et les procédures parlementaires ont-elles suivi l'évolution de ce rôle?

L'autre question porte sur les règles. J'ai toujours été frappé par le fait qu'une simple modification des règles ou un nouveau libellé n'auront pas nécessairement comme effet un meilleur fonctionnement du Parlement; que les règles ne sont pas immuables. Ce ne sont pas les commandements de Dieu et nous pouvons les modifier avec le consentement de la Chambre. Nous pouvons choisir n'importe lequel système que nous voulons utiliser.

Le changement d'attitude est le changement fondamental le plus nécessaire. Un changement d'attitude de la part des députés élus. Un changement dans l'attitude du gouvernement envers le Parlement. Un changement dans l'attitude du Parlement envers le gouvernement. Il est entendu que le gouvernement doit en fait rendre compte au Parlement et non seulement au public. Entre les élections, on considère que le Parlement représente le public, donc le gouvernement doit répondre aux représentants du public entre les élections. Nous pouvons simplement dire que nous avons reçu un mandat, donc nous pouvons faire comme bon nous semble, quand bon nous semble, et que le jour du jugement sera lors de la prochaine élection. Je voudrais que vous disiez quelques mots à ce sujet.

Tandis que vous y êtes, vous pourriez aussi envisager le problème des partisans du gouvernement qui désirent être actifs, mais ne veulent pas s'aliéner le pouvoir en cas de considérations futures. Je sais que John pense que cela n'existe pas. C'est le problème d'un député ministériel d'arrière-ban qui veut vraiment participer, mais cette participation peut être perçue par les ministres de la Couronne comme de l'obstruc-

[*Text*]

undesirable and, therefore, the member becomes somewhat less acceptable among his or her own colleagues.

• 1730

On the other side of the coin, there is the member on the opposition side who might, from time to time, think the government is doing something worthwhile and who might feel it would be useful to support something, but who finds considerable difficulty in doing that. That may speak to the free vote that was raised.

I have always believed that, if we could identify, for the purposes of dealing with both expenditures, on the one hand, and legislation on the other, who is responsible.... The minister and the government are responsible for the policy, but the administration is responsible for the implementation and we have to be able to get at both, as members of Parliament. We have to be able to address ourselves to both of those—to the government for the policy but to the administration for the way the policy is implemented. How can we strengthen the role of the members so that the members can actually participate in that and play what some might think is a more meaningful role?

The final point, I think, is that in dealing with expenditures we have really been reduced to a role of simply being able to ask questions about expenditures after the decision is made and frequently after the money is spent. That does not seem too terribly satisfactory to me. If there were a will, on the part of Parliament as a whole, to alter the expenditure, to say that it was unnecessary, or undesirable, or extravagant, or not enough, or whatever you like, it becomes almost an act of sacrilege even to consider it or to embark upon it.

I would like, perhaps, Mr. Fisher, or whoever, to address those questions—Mr. Stanfield, perhaps.

Mr. Fisher: Again, I am answering crudely on the last part. Going back a long way, the Public Accounts Committee, back in the late Fifties and early Sixties, really did not function very strongly and interest in estimates was focused on supply in the House, where the debates were very much cherished.

Today you are into a much different situation. There has been almost a revolution. My very first comments— when I said I was so disappointed that nobody talked about scrutiny, the greatest revolution, if you want, that has taken place on Parliament Hill in 25 years has taken place in the last 4 years, largely as a result of the drive of J.J. Macdonell.

What he has come up with is, of course, as you know, the idea of value for money and, leading out of that, the establishment across the whole face of the government of Comptroller General representatives. What you now have is a completely new set of estimates being projected that raise very serious questions, for example, about ministerial responsibility, because the core of it is that you are going to get program descriptions and projections with an inclusion of some kind of calculation of performance.

[*Translation*]

tion indésirable, donc ce député devient plus ou moins acceptable aux yeux de ses propres collègues.

Par ailleurs, à l'occasion, un député de l'Opposition peut penser que le gouvernement prend des initiatives valables qu'il serait utile d'appuyer, mais constate qu'il est très difficile de le faire. Cela touche la question du vote libre qui a été soulevée.

Pour ce qui est d'étudier les dépenses d'une part et les projets de loi de l'autre, j'ai toujours cru que si nous pouvions identifier ceux qui sont responsables... Le ministre et le gouvernement sont responsables de la politique, mais sa mise en oeuvre relève de l'administration et à titre de députés, nous devons être en mesure de contester les deux. Nous devons être en mesure de questionner le gouvernement pour la politique et l'administration pour la façon dont elle est mise en oeuvre. Comment pouvons-nous renforcer le rôle des députés de sorte qu'ils puissent vraiment participer en jouant un rôle que d'aucuns considèrent plus valable?

Le dernier point que je tiens à soulever touche les dépenses. Notre rôle a été simplement réduit à poser des questions sur les dépenses après que la décision est prise et souvent après que l'argent est dépensé. Pour ma part, ce n'est pas terriblement satisfaisant. Si le Parlement dans son ensemble désire modifier les dépenses, dire qu'elles étaient inutiles, indésirables, ou extravagantes, ou insuffisantes, ou quoi que ce soit, c'est presque un geste sacrilège de l'envisager ou de l'entreprendre.

J'aimerais que M. Fisher peut-être, ou quelqu'un d'autre, parle de ces questions... peut-être M. Stanfield.

M. Fisher: Encore une fois, je réponds en gros à la dernière partie. A la fin des années 50 et au début des années 60, le Comité des comptes publics ne fonctionnait vraiment pas très fort et l'intérêt pour le budget se limitait aux crédits de la Chambre, où les débats avaient la faveur populaire.

Aujourd'hui, la situation est bien différente. Il y a eu presque une révolution. Mes tout premiers commentaires... en disant que j'étais tellement déçu que personne n'avait parlé d'examen minutieux, c'est que la plus grande révolution qui a eu lieu sur la Colline au cours des vingt-cinq dernières années, si vous voulez, a eu lieu au cours des quatre dernières années, et elle est due en grande partie aux efforts de J.J. Macdonell.

Comme vous le savez, c'est de lui que vient l'idée de la justification des fonds dépensés et cela a abouti à la mise en place partout au gouvernement de représentants du Contrôleur général. Vous avez maintenant un jeu tout à fait nouveau de prévisions budgétaires qui posent des questions très sérieuses, par exemple, sur la responsabilité ministérielle, car l'essentiel de cela, c'est que vous obtiendrez des descriptions et des projections de programmes comprenant un genre de calcul de la performance.

[*Texte*]

In that sense, it seems to me that you are going to be able to carry out a much better kind of scrutiny of accountability. For example, if you look at the new Part III of the Department of Veterans Affairs, you have some really hard projections relating to person-years and goals that were never there in estimates before. If this is going to come forward, so that each department and each agency has those kinds of projections, you will be in a position to carry on a much better kind of holding to account.

The other thing is that, according to the promises of the head of Treasury Board, you will have before you the program managers responsible. They are the ones who are going to answer. I say that this is one of the issues that has not really been thought out about ministerial responsibility, because we are now going to get program manager responsibility. Who pays the piper, when the program manager gets caught out or his data and his projections are unsatisfactorily met?

• 1735

So, one of the reasons I mentioned that earlier was that it seems to me when you turn to scrutiny you have had the way prepared for you in a kind of way by the reforms pushed by the Auditor General and responded to by Treasury Board. It seems to me it will be literally terrible if Parliament does not respond to that opportunity and run with it.

I know from talking to the head of Treasury Board, Mr. Johnston, just about four weeks ago, that at this stage he is very disappointed at the response of MPs—and he is not talking about opposition MPs, but all MPs—towards this new projection and what it will mean. Obviously, it will never be a perfect answer, but it is a heck of a lot better system, in perspective, than we have had before. Again, it is obviously something that this committee should look at because it seems to me you need a new kind of committee and a new kind of expertise staffed by a quite different kind of research than you have ever had to do that kind of a job.

So that is my response on that. I am speaking on this part out of my own following rather than as a member of this committee because they have not asked me to get into that part of it except in a general contribution to the discussion.

The Chairman: Do you have further questions, Mr. Deans?

Mr. Deans: I have one final question, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. Deans: The matter of setting up a parliamentary program: Have you any comment to make about the desirability of opposition and government representatives sitting down and trying in advance to look over the legislative program that the government has in mind and then trying to categorize and priorize that?

Mr. Fisher: Mr. Crane certainly has.

Mr. Deans: How does that . . . ?

[*Traduction*]

Dans ce sens, il me semble que vous serez en mesure d'effectuer une bien meilleure étude des responsabilités. Par exemple, si l'on va à la nouvelle partie III du ministère des Anciens combattants, vous avez vraiment des projections avec des chiffres fermes quant aux années-personnes et aux objectifs, ce qui n'était pas le cas auparavant. Si cela est mis en place, de sorte que chaque ministère et chaque agence fournit ce genre de projection, vous serez en mesure d'effectuer une bien meilleure étude des comptes publics.

Autre chose, selon les promesses du chef du Conseil du Trésor, les directeurs responsables des programmes comparaîtront devant vous. Ce sont eux qui répondront. Je dois dire que c'est une question à laquelle on n'a pas vraiment pensé au sujet de la responsabilité ministérielle, car le directeur de programme deviendra maintenant responsable. Qui paie la note lorsque le directeur de programme fait une gaffe ou qu'il ne rencontre pas ses données et ses projections?

Alors, une des raisons que j'ai mentionnées tout à l'heure lorsqu'on parle d'examen, c'est que d'une certaine façon, la voie nous a été préparée par la réforme parrainée par le vérificateur général, à laquelle le Conseil du Trésor a donné suite. A mon avis, ce sera tout simplement terrible si le Parlement ne profite pas de cette occasion pour aller de l'avant.

Je sais pour en avoir parlé il y a à peine quatre semaines avec M. Johnston, le président du Conseil du Trésor, que présentement il est très déçu de la réaction des députés, pas simplement des députés de l'Opposition, mais de tous les députés, face à ce nouveau projet et à ce qu'il signifiera. Evidemment, il ne sera jamais parfait, mais c'est un système de loin supérieur, avec du recul, ce que nous avions auparavant. Encore une fois, c'est évidemment une chose sur laquelle ce Comité devrait se pencher car il me semble que vous avez besoin d'un nouveau genre de comités et de nouveaux types de compétences en termes d'effectifs pour effectuer des genres de recherches très différents de ce que vous avez fait jusqu'à présent.

Voilà ma réponse à cela. Je parle surtout en mon nom plutôt qu'en tant que membre de ce Comité car on ne m'a pas demandé d'aborder cette partie sauf pour contribuer de façon générale à la discussion.

Le président: Autre chose, monsieur Deans?

M. Deans: J'ai une dernière question, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Deans: Au sujet de l'établissement d'un programme parlementaire: selon vous, est-il souhaitable que les représentants de l'Opposition et du gouvernement s'asseoient ensemble pour essayer d'étudier à l'avance le programme législatif auquel songe le gouvernement afin d'établir des catégories et des priorités?

M. Fisher: M. Crane a certainement quelque chose à dire.

M. Deans: Comment cela . . . ?

[*Text*]

Mr. Crane: I think it is well worth looking at. Obviously, the problems that Mr. Simmons was referring to are there with every type of approach that requires consensus and agreement and sitting down. But I think, speaking again very personally, that is where things are tending in the longer run. It just will not work; there has to be some pre-planning of your legislative agenda.

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, Mr. Deans—

The Chairman: Yes, Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Mr. Deans mentioned a couple of other things. What about free votes, for example. How you achieve this? I suppose there are problems in it all right, and one should never expect the government to be prepared to go along with free votes on an important part of its program. On the other hand, to the extent that votes on less vital matters could be freed up, I think it would be very useful for the private member; and I think it might be useful for opposition caucuses, too, in the sense that the fewer occasions on which they have to achieve a consensus, the better off they might be. In other words, it might be generally useful if the public perceived more voting in the House on an individual basis. Not only might this do something for the morale of the private member, but it might do something for the perception of the institution, as well, without anybody being hurt by it.

On administration. I do not know whether or not Mr. Deans is referring to bureaucracy, but in the U.K. they have at least in a tentative way arranged for somebody in the department reporting to the committee of estimates. I suppose this raises questions as to how much the minister is responsible for, the responsibility of the minister and so on.

But, I think your committee might very well take a look at what might be done to make the bureaucracy more accountable to Parliament, instead of pretending that the minister knows everything that is going on or is responsible for anything. In fact, the bureaucracy is making certain policy, at least in terms of administration, and your committee might want to give some consideration to the question of how you make the bureaucracy somewhat more accountable to Parliament.

• 1740

The Chairman: Thank you. Mr. Blaikie, please.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I will just try to pick up where we have come to on this matter of the free vote or having more free votes. Having more unpredictability, more variability in what one can expect at the end of a debate in the House is related to a lot of the other questions that have come up.

Mr. Stanfield talked about the traditional role of Parliament; you know, the King coming to Parliament. Well, the fact of the matter is that the King is in Parliament. The monarchy being a figurehead, the source of decision-making is right in Parliament itself, and so therefore there is not that distinction between either King in Parliament or between government and Parliament that I think, in some way or another, has to be restored so that we can make a distinction,

[*Translation*]

M. Crane: A mon avis, cela mérite bien d'être étudié: évidemment, les problèmes auxquels M. Simmons faisait allusion existent dans tout type de démarche nécessitant consensus, accord et consultation. Toutefois, je dirais, personnellement, qu'à long terme, c'est la tendance qui se dessine. Cela ne fonctionnera tout simplement pas; il est nécessaire d'avoir une planification préalable de votre calendrier législatif.

M. Stanfield: Monsieur le président, M. Deans . . .

Le président: Oui, monsieur Stanfield.

M. Stanfield: M. Deans a mentionné plusieurs autres choses. Les votes libres, par exemple, comment peut-on y arriver? Je présume que cela pose des problèmes et que l'on ne peut jamais s'attendre que le gouvernement accepte de le faire sur des parties importantes de ce programme. D'autre part, je pense que ce serait très utile pour le simple député s'il pouvait y avoir des votes libres sur des questions moins importantes et je pense que ce serait également utile pour les caucus de l'Opposition également, en ce sens que moins souvent on doit dégager un consensus, mieux c'est. Autrement dit, ce serait généralement utile si le public constatait qu'il y avait plus de votes sur une base individuelle en Chambre. Non seulement cela pourrait faire quelque chose pour le moral du simple député, mais également pour la façon dont on perçoit une institution aussi, sans que cela nuise à qui que ce soit.

Pour ce qui est de l'administration, j'ignore si M. Deans parle de la bureaucratie, mais au Royaume-Uni, on a au moins essayé de s'organiser pour que quelqu'un du ministère se rapporte au comité étudiant le budget. Je présume que cela pose la question de l'étendue de la responsabilité du ministre et ainsi de suite.

Toutefois, je pense que votre Comité pourrait très bien se pencher sur ce que l'on pourrait faire afin que les bureaucrates soient plus responsables devant le Parlement, au lieu de prétendre que le ministre sait tout ce qui se passe ou qu'il est responsable de tout. En fait, sur le plan de l'administration, la bureaucratie établit certaines politiques et votre Comité pourrait envisager la question de savoir comment on peut amener la bureaucratie à être plus responsable devant le Parlement.

Le président: Merci. Monsieur Blaikie, s'il vous plaît.

M. Blaikie: Monsieur le président, je voudrais simplement en revenir à ce que nous avons dit à propos des votes libres. Le caractère imprévisible et variable de la fin des débats à la Chambre est très étroitement lié aux autres questions que nous avons discutées.

M. Stanfield a parlé du rôle traditionnel du Parlement; vous savez, le roi qui se rend au Parlement. Bien, en fait, le roi est au Parlement. La monarchie étant une figure de proue, les décisions sont prises ici même au Parlement et par conséquent il n'existe pas cette distinction entre soit le roi au Parlement, soit entre le gouvernement et le Parlement et qui devrait, à mon avis, être restaurée d'une façon ou d'une autre pour que nous puissions établir une distinction car, comme l'a dit M.

[*Texte*]

because, as was mentioned, I think by Mr. Crane, many people do not make a distinction. They say, what are you guys doing down there? I say, look, I am part of the opposition. I am not doing that. I am criticizing that.

People think Parliament runs the country, and of course it is a convenient fiction for the government to say about its budget or anything else that this was passed by Parliament. Well, it was not passed by Parliament, it was passed by the party in power over the objections of other people in Parliament. To that extent, as long as we have this tremendous predictability in our voting, it makes debate more meaningless, because we already know the outcome—you are not changing anybody's mind—and it means that there is not the kind of distinction between government and Parliament there ought to be. This relates to party discipline and all that sort of thing.

I would like to see you in your work, when you come before us again, try to address that problem, because I think it is related to one other thing that has not come up, and that is to the extent that every vote is a vote of confidence. It is also a vote of confidence in the leader because we have such leader-centred politics. Every time there is a division of opinion within a caucus, it is perceived by the media and others to be a crisis of leadership, as if any sort of freedom of thought is a peril to the existence of political parties and particularly their leaders. I think that is another thing I would request you to address.

But a direct question. You said there is a malaise. When did the malaise begin? Can you tell us when, because the existing rules . . . ? You say that the rules are not the problem. On the other hand, you say that we have to leave the technical stuff up to you guys. But the technical stuff is the rules, so there is a bit of a contradiction there. You say the rules are not the problem but that you guys have to figure out how to change the rules. Well, if the rules are not the problem, then what rule changing we do make we have to do in response to a larger perception of the problem. And you say that there is a malaise. Well, if you cannot point to particular rule changes, when did the malaise begin, or when did it intensify?

Mr. Fortier: Mr. Chairman, in my introductory remarks, I used the word "malaise" so I feel as if the question is directed to me. I am not going to be so presumptuous as to try to pinpoint when the malaise whereof I spoke may have arisen, but I am going to be so bold as to say that it is common ground now, I believe, in the whole of Canada that the institution of Parliament, for whatever reason, is not functioning, not performing as efficiently as it should. It may be a wrong perception, and you will see in our report that we will deal with that aspect of the whole problem.

Is this uneasiness, this concern, this dissatisfaction real, or is it imagined? Are there hard facts to back it up, or is it just

[*Traduction*]

Crane je pense, de nombreux individus ne la font pas. Ils nous disent, mais que faites-vous? Je leur dis que je fais partie de l'Opposition. Je ne fais pas cela. Je critique cela.

Les gens pensent que le Parlement gère le pays et il est évidemment bien commode pour le gouvernement de dire à propos de son budget ou de toute autre chose qu'il a été adopté par le Parlement. En fait, il ne l'a pas été, il a été adopté par le parti au pouvoir compte non tenu des objections des autres parlementaires. Ainsi, tant que nous pouvons prévoir les votes à la Chambre, les débats deviennent de plus en plus inutiles, car nous connaissons tous les résultats—on ne peut pas changer ce que pense quelqu'un—ce qui m'amène à dire qu'il n'existe pas cette distinction qui devrait être établie entre le gouvernement et le Parlement. Cela porte uniquement sur la discipline de parti et ce genre de choses.

J'aimerais, lorsque vous comparaîtrez de nouveau devant nous, que vous essayiez de résoudre ce problème car je pense que cela a un rapport avec quelque chose dont on n'a pas parlé et qui porte sur le fait que chaque vote est un vote de confiance. C'est aussi donner sa confiance au chef du parti car notre politique est centrée autour des chefs. Chaque fois que nous assistons à des divergences d'opinion au sein d'un caucus, les organes de presse et d'autres les perçoivent comme une crise touchant la tête du parti, comme si toute liberté de pensée mettait en péril l'existence même des partis politiques et en particulier leur chef. Je crois que je vous demanderais de bien vouloir essayer de résoudre ce problème.

Mais permettez-moi de vous poser une question directe. Vous avez dit qu'il y avait malaise. Quand a-t-il débuté? Pouvez-vous nous dire quand, car les règles en vigueur . . . ? Vous dites que ce n'est pas là le problème. D'un autre côté, vous dites que nous devons vous laisser tout ce qui est technique. Mais les règles font partie de cet ensemble technique, si bien que j'y vois un peu une contradiction. Vous dites que les règles ne posent pas de problème, mais que vous devez savoir comment modifier ces règles. Or, si là n'est pas le problème, alors toute modification de règle devant être apportée en fonction d'une plus grande perception du problème, en cause. Vous dites qu'il y a malaise. Alors, si vous ne pouvez pas nous dire quelle règle il faudrait modifier, quand le malaise a-t-il commencé ou quand s'est-il intensifié?

M. Fortier: Monsieur le président, dans ce que j'ai dit au départ, j'ai utilisé le terme «malaise» et je pense donc que cette question m'était adressée. Je ne voudrais pas me montrer présomptueux et essayer de vous dire exactement quand le malaise dont j'ai parlé a commencé, mais je serais assez audacieux pour vous dire qu'il est de notoriété publique, je crois, au Canada que le Parlement en tant qu'institution ne fonctionne pas bien, pour quelque raison que ce soit, ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il le devrait. Cette perception est peut-être fausse et vous verrez que nous discutons de cet aspect du problème dans notre rapport.

Ce malaise, cette gêne, ce mécontentement sont-ils réels ou imaginaires? Pouvons-nous vous donner des exemples précis ou sont-ce des gens irréfléchis qui ont tiré cette conclusion?

[*Text*]

opinionated and non-thinking people who have reached that conclusion?

• 1745

So, rightly or wrongly, we have sensed that uneasiness and we have been convinced that the public out there wanted to ensure that the parliamentarians, who in the final analysis will deal with their houses or their cuisine, had an input from the public, and it is not going to be the role of the CBA, the role of the association, to say, here is how you deal with it and we command you to do so.

We are going to make suggestions. We are going to make recommendations and, hopefully, you will find that these recommendations and conclusions are borne out by the *toile de fond*, by the premises which we will have established as a result of this dialogue which we have conducted, by the result of these discussions which have been held amongst not only groups of lawyers but also members of the public to whom lawyers have spoken.

So I am certainly not suggesting that the malaise is indeed well-founded, but I am venturing the view that there is an uneasiness out there which was exemplified when the bells rang in March, that maybe there is something which needs to be done in order for Parliament, not only as a lawmaker, but Parliament generally, to function more efficiently.

The Chairman: Thank you. Mr. Fisher.

Mr. Fisher: I would just like to make the point that there are really two malaises. There is the external malaise and then there is the internal one. I would hate to judge just sort of off the top of my head about the internal one, but I think I have been following it. Each Parliament tends to strike its own nature or quality.

An hon. Member: Its own malaise.

Mr. Fisher: Well, no, some Parliaments retain sort of a substantial happiness, but they are usually happier in the first year than in the last year. But if I could make a distinction, and if Mr. McGrath was here maybe he would agree with it because his experience covers the same period of time.

An hon. Member: He is here.

Mr. Fisher: Oh, he is. It seemed to me that the cadre of MPs who were left after the election of 1957 were almost a stage away in terms that they had a happy respect for their institution that really began to fade after 1958. We began to get, it seems to me, a sterner and harsher kind of partisanship and and we began to get more organization of caucuses.

There were fewer free spirits. The first Parliament had a number of free spirits; they are very hard to pick out today. And the pressures are on them, I mean the Ralph Cowans and so on. I think it was noticeable when we were doing the interviews.

[*Translation*]

Donc, à juste titre ou non, nous avons senti ce malaise et nous sommes convaincus que le public désire s'assurer que les parlementaires qui, en dernière analyse, prendront des décisions à propos de leurs logements ou de leurs cuisines, se renseignent auprès du public, et l'Association du Barreau canadien n'a pas pour rôle de vous dire comment résoudre ce problème mais de vous l'ordonner de le faire.

Nous allons vous proposer certaines suggestions, certaines recommandations et nous espérons que vous constaterez que ces recommandations et conclusions témoignent de ce qui ressortira de ce dialogue, du résultat de ces discussions qui ont été organisées non seulement entre des groupes d'avocats mais également entre des membres du public auxquels ces avocats ont parlé.

Je ne voudrais certainement pas vous laisser penser que ce malaise est réel, mais nous estimons qu'il existe et que la crise du mois de mars en a été un bel exemple, qu'il faudrait peut-être faire quelque chose pour permettre au Parlement, non seulement en tant que législateur, mais en tant que Parlement, de fonctionner de façon plus efficace.

Le président: Merci. Monsieur Fisher.

M. Fisher: Je voudrais simplement vous dire qu'il existe en réalité deux sortes de malaises. Il y a le malaise externe et le malaise interne. Je ne voudrais pas juger du malaise interne à brûle-pourpoint, mais je pense que j'ai bien suivi la question. Chaque Parlement a tendance à avoir sa propre nature ou son propre caractère.

Une voix: Son propre malaise.

M. Fisher: Bien, non, certains Parlements conservent une sorte de bonheur, mais ils sont plus heureux en général la première année que la dernière année. Mais si vous me permettez d'établir une distinction , et si M. McGrath était ici, il serait peut-être d'accord avec celle-ci car son expérience couvre la même période.

Une voix: Il est ici.

M. Fisher: Oh, effectivement. Il me semble que les députés qui ont été réélus après 1957 étaient autres dans la mesure où ils respectaient leur institution qui a commencé à s'étioler après 1958. Les guerres partisanes ont semblé plus dures et plus strictes et les caucus ont commencé à s'organiser.

Mais il y avait de moins en moins d'esprits libres. La première législature en avait quelques-uns et aujourd'hui ils sont difficiles à trouver. Mais ils doivent subir des pressions, de la part de gens comme Ralph Cowans et ainsi de suite. Je pense que cela est ressorti lorsque nous avons conduit les entrevues.

[*Texte*]

There is one member of Parliament who is on the government side who tends to go his own way, and he exploits the order paper and everything and every opportunity. It is not that he is so much an s.o.b., but he goes his way only. And it was noticeable; every MP we talked to mentioned him and said that they wished they could go along that way.

Now one of the reasons, it seems to me, for the constraints of that kind of free spirit is this caucus thing that we are talking about, the stern grip of caucus. But it is also apparent from talking to members that a lot of them like it, that is their world, and they want it that way.

Now I am just being descriptive, but it is very clear from the sample we took that there is a malaise in this Parliament; and certainly it is my own hunch that it is not going to be cleared up by an election. It is going to be cleared up by some reform giving members, not a bigger role but a better role.

• 1750

The Chairman: Thank you, Mr. Fisher and Mr. Blaikie. Mr. Epp, then Mr. Huntington and Mr. Allmand.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I will try to be brief so my colleagues can also direct their questions.

I am pleased that our representatives today from the Canadian Bar Association have tried to expand our horizons. I think members of the committee will recall that in our first meeting when we looked at the reference—I have it before me and I will not bother the committee with it again—the reference is very restricted and very limited in the sense that it talks about the Standing Orders and the Standing Orders only. I am pleased that you have given us that advice because if reform is to be meaningful, yes, the rules have to be changed, but I think a lot of us look at them as technical and also in many cases as tinkering.

Now tinkering at times is beneficial. If your car does not run properly sometimes you tinker and sometimes it is better, but not necessarily so. So while I see us having that responsibility, I see our responsibility going much farther.

But as I have been listening, I get the feeling, and I fall into the same trap when I look at fundamental reform and institutional reform, the trap that we seem to be setting for ourselves is that we see there are other systems that work better than ours, therefore adopt them. Example: there is a problem that the people in the regions somehow feel that their voices are not being heard, or that they are not determining enough in terms of legislation or in terms of process or in terms of decision-making, to wit, the west, just to give you one example. Or we say that there should be more free votes, and I personally tend toward that. But then when I take a look at the American experience where they have "more free votes" in the sense that the individual member does not have the Whip or the caucus unanimity quite enforced nearly to the extent that we do, I see

[*Traduction*]

Un député du côté du gouvernement tend à s'isoler de son groupe, il exploite le Feuilleton et n'importe laquelle occasion. Ce n'est pas qu'il soit un salaud, mais il suit sa propre idée. Et on l'a très bien remarqué car chaque député à qui nous avons parlé en a parlé et a dit qu'il aimerait emprunter la même voie.

Une des raisons, il me semble, pour lesquelles il n'existe plus beaucoup d'esprits libres, c'est le caucus, la mainmise du caucus. Mais il est tout à fait évident, lorsque nous avons parlé aux députés, qu'un certain nombre d'entre eux aiment ce genre d'organisation, et qu'ils se sentent à l'aise et qu'ils le veulent ainsi.

Je suis peut-être un peu trop précis, mais il est évident, d'après notre échantillon, qu'il y a un malaise au sein de ce Parlement; et je pense que les prochaines élections ne feront rien pour le dissiper. Il ne pourra être dissipé qu'en adoptant certaines réformes permettant aux députés non pas de jouer un rôle plus grand mais un rôle meilleur.

Le président: Merci, messieurs Fisher et Blaikie. M. Epp, puis MM. Huntington et Allmand.

M. Epp: Monsieur le président, j'essayerai d'être bref pour que mes collègues puissent poser leurs questions.

Je suis heureux de noter que les représentants de l'Association du Barreau canadien ont essayé d'élargir notre horizon. Je crois que les membres du Comité se rappelleront que lors de notre première réunion lorsque nous avons étudié notre ordre de renvoi—je l'ai là devant moi et je ne veux pas embêter de nouveau le Comité avec cet ordre de renvoi—celui-ci est très restreint et limité dans la mesure où on ne fait allusion qu'aux Règlements. Je suis content que vous nous ayez donné cet avis car si la réforme doit être significative, les règles devront être modifiées, mais je crois qu'un certain nombre d'entre nous les considèrent comme étant techniques, et dans de nombreux cas je crois qu'il faudra les bricoler.

Parfois, cela rapporte. Si votre automobile ne roule pas bien, vous la bricolez parfois et cela donne quelquefois de bons résultats, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Donc, bien que nous ayons cette responsabilité, celle-ci va beaucoup plus loin.

Mais lorsque je vous écoutais, j'ai eu l'impression, et je tombe dans le même piège lorsque j'étudie la réforme fondamentale et institutionnelle, que nous allons peut-être nous dire qu'il existe d'autres systèmes qui fonctionnent mieux que le nôtre et que par conséquent nous devrions les adopter. Exemple: certains dans les régions estiment d'une façon ou d'une autre qu'ils ne se font pas suffisamment entendre ou qu'ils ne pèsent pas suffisamment sur l'adoption de lois ou la prise de décisions. Ou alors nous disons qu'il devrait y avoir davantage de votes libres et j'ai l'impression que cela devrait être le cas. Mais lorsque je me tourne vers les États-Unis qui ont beaucoup plus de votes libres dans la mesure où le député ne se sent pas influencé par le whip ou par une unanimité qui devait être accomplie malgré tout, je constate que les Américains sont

[*Text*]

that they become much more subject both to scrutiny, in terms of their voting record and also the individual lobby, that pressure of the individual lobby.

Thirdly, I find that when I speak to congressional members in the United States that, while they favour that so-called free spirit or the ability not to be tied down to the caucus Whip, and I use that in a structural sense rather than any specifics, they do not like that intensive lobby; and what they seem to chafe at, and this is my fundamental point, is that members of the House of Representatives feel as frustrated as we do, but senators do not. It seems to me that senators have power, and if you have power you are not as frustrated in that legislative context.

Secondly, as the House grows like topsy— it is very easy, for instance, to criticize the PCO, the PMO, the bureaucracy and all those terrible people out there—that as these numbers increase, that simply from a mathematical point of view, from a practical point of view, the influence of the average MP must, by needs, diminish. So I ask you the question, when we look at the other .... It seems to me we are going more and more towards the American system. I am not one who viscerally rejects immediately just because "it is American therefore it must be wrong or it is not as valid as ours", but are we not setting another trap for ourselves by saying, because we have these frustrations we have this malaise, that the other works better than ours and is not necessarily transferable?

The Chairman: Mr. Stanfield.

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, speaking personally, I am not suggesting that we go to the American system, but I am suggesting that we perhaps go back to the way our system used to be, or some people say used to be in the nineteenth century or the early part of this century when party discipline was not so important and when there was more individual votes.

• 1755

I said when I spoke earlier, I do not think there is going to be such a thing and I do not think it would be desirable to have such a thing as a free vote on something that the government considers fundamental legislation, for example. So, speaking personally, I am not suggesting we adopt the congressional system. I am suggesting that it is quite consistent with responsible government to have a certain amount of free voting as long as you have party discipline on matters of fundamental importance to the government. I think that still leaves a fair amount of room for free voting.

Mr. Crane: Certainly, Mr. Chairman, our approach has been for "made in Canada" solutions. We have not really looked beyond the borders.

The Chairman: Thank you, Mr. Crane.

Mr. Fortier.

[*Translation*]

davantage surveillés, en ce qui concerne la façon dont ils votent et le lobby individuel.

Troisièmement, lorsque je parle aux membres du Congrès des États-Unis, je constate que s'ils sont en faveur de cet esprit dit libre ou de la possibilité de ne pas être liés au whip du caucus, et j'utilise ce terme dans le sens structurel et non pas dans un sens précis, ils n'aiment pas ce genre de lobby; et en fait, et c'est là mon argument fondamental, les membres de la Chambre des représentants se sentent tout aussi frustrés que nous, ce qui n'est pas le cas des sénateurs. Il me semble que les sénateurs ont un certain pouvoir et si vous en avez, vous n'êtes pas aussi frustré dans ce contexte législatif.

Deuxièmement, alors que le nombre de députés croît à une allure vertigineuse ... il est très facile, par exemple, de critiquer le Cabinet du premier ministre, le bureau du Conseil privé, les fonctionnaires et tous ces gens-là ... d'un point de vue pratique et mathématique, l'influence du député moyen doit en réalité diminuer. Mais je vous pose la question, lorsque nous nous penchons vers l'autre ... Il me semble que nous nous acheminons de plus en plus vers le système américain. Et je ne fais pas partie de ceux qui rejettent immédiatement cette idée pour la seule raison que «c'est américain et par conséquent cela ne doit pas être bon ou n'est pas aussi bien que le nôtre», mais ne risquons-nous pas de tomber dans un autre piège en disant, parce que nous avons ces frustrations, nous avons ce malaise, que l'autre système fonctionne mieux que le nôtre alors qu'il ne peut pas être nécessairement adopté par nous?

Le président: Monsieur Stanfield.

M. Stanfield: Monsieur le président, et je parle en mon nom, je ne dis pas que nous devrions adopter le système américain, mais je dis que nous devrions peut-être revenir au système tel qu'il fonctionnait auparavant ou comme disent certains, tel qu'il était au dix-neuvième siècle ou au début de ce siècle lorsque la discipline de parti ne jouait pas un rôle aussi important et lorsqu'il y avait davantage de votes libres.

Lorsque j'ai parlé tout à l'heure, j'ai dit que je ne pensais pas qu'il serait souhaitable qu'il y ait un vote libre à propos d'une loi que le gouvernement considérerait comme fondamentale, par exemple. Par conséquent, je ne propose pas que nous adoptions le système américain. Je dis simplement que le gouvernement responsable peut très bien autoriser un certain nombre de votes libres tant que la discipline de parti est restaurée sur des questions d'importance capitale pour le gouvernement. Je pense que l'on peut toujours avoir des votes libres.

M. Crane: Monsieur le président, nous avons essayé de trouver des solutions typiquement canadiennes. Nous ne nous sommes pas vraiment penchés sur ce qui se passait au-delà de nos frontières.

Le président: Merci, monsieur Crane.

Monsieur Fortier.

[*Texte*]

Mr. Fortier: Mr. Chairman, on that nationalistic note, I do not mean to be disrespectful but I have a plane to catch and may I please be excused?

The Chairman: Oh, yes, of course.

M. Fortier: Je suis vraiment désolé. J'aimerais continuer le dialogue encore plus longuement. Mais, j'espère que vous allez accepter de nous inviter à revenir l'automne prochain.

Le président: J'en suis convaincu, monsieur Fortier. On pensait terminer vers 18h00, mais vous avez été tellement éloquents tous les quatre que la réunion a duré . . .

Je pense qu'il reste encore trois noms sur la liste. Alors, nous pouvons vous excuser, monsieur Fortier.

M. Fortier: Je peux m'excuser?

Le président: Merci.

M. Fortier: Mille excuses! Merci. Au revoir!

The Chairman: Mr. Epp, you can continue, if you wish.

Mr. Epp: I would like to but I think there are others who want to ask questions, so I will defer.

The Chairman: Okay. Thank you, Mr. Epp. There are Mr. Huntington, Mr. Allmand and Mr. Smith, if we have time.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. First I would like to join the accolades of committee members to the committee of the Canadian Bar Association and thank them very much for being here. I would like to try and expand on the role of Parliament. It seems to be an essential part of what we are addressing and what you are delivering in your report. Before I get to that I would like to put the aside in that I think the matter of supply deserves emphasis, and I am sure that with the skills of Mr. Stanfield and Mr. Fisher perhaps it can be built quietly into your report because I do not think legislation and supply can be separated, if we look at our role.

Returning to the role, our system has evolved out of the responsible government sovereignty, and coming from the British system, that sovereignty resides in the Crown. There is a very important and respected element within our country that moves towards some offence at the continuing reference to the British system and to the Crown. I would like to know if you feel that the principle of Crown sovereignty is to remain or if we are to move to some compromise or to another system?

Mr. Stanfield: First, I do not think we find any fault with the legal conceptions, that is, with the legislation, for example, passed by Her Majesty with the Governor General, with the advice and consent of Parliament. I do not think any of us has any thought of trying to revise or change that legal conception at all.

[*Traduction*]

M. Fortier: Monsieur le président, pour poursuivre cette pensée nationaliste, je ne voudrais pas manquer de respect, mais j'ai un avion à prendre et je vous demanderais de bien vouloir m'excuser?

Le président: Oui, bien sûr.

Mr. Fortier: I am really sorry. I would like to pursue that dialogue. But I hope that you will invite us again next fall.

The Chairman: Sure, Mr. Fortier. We thought we would finish at 6:00 p.m., but you have been so articulate, all four of you, that this meeting has lasted . . .

Three names are still on my list. So we will excuse you, Mr. Fortier.

Mr. Fortier: May I leave?

The Chairman: Thank you.

Mr. Fortier: I am really sorry. Thank you. Good by.

Le président: Monsieur Epp, vous pouvez poursuivre, si vous le désirez.

M. Epp: Je le voudrais bien, mais je pense que d'autres veulent poser des questions.

Le président: Bien. Merci, monsieur Epp. Je donne la parole à M. Huntington, puis M. Allmand, puis M. Smith, si nous avons le temps.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je voudrais également féliciter les membres du Comité de l'Association du Barreau canadien et les remercier d'être ici aujourd'hui. Je voudrais parler du rôle que devrait jouer le Parlement. Il me semble qu'il s'agit là d'une part essentielle des problèmes que nous essayons de résoudre et dont vous discutez dans votre rapport. Avant d'en arriver là cependant, je voudrais dire que la question de l'intendance devrait être accentuée et je suis sûr que M. Stanfield et M. Fisher pourront l'insérer dans le rapport, car je ne pense pas que la législation et l'intendance puissent être séparées, lorsqu'on examine notre rôle.

Pour en revenir au rôle du Parlement, notre système a vu le jour à partir de la souveraineté gouvernementale responsable et cette souveraineté réside dans la Couronne puisque notre système émane du système britannique. Il existe un élément très important et respecté au sein de notre pays qui considère qu'il est de plus en plus blessant de faire continuellement allusion au système britannique et à la Couronne. J'aimerais savoir si vous estimez que le principe de la souveraineté de la Couronne est sacro-saint ou si nous devons nous acheminer vers un compromis ou vers un autre système?

M. Stanfield: Premièrement, je ne pense pas qu'il existe de défaut quant à la façon dont les lois sont adoptées par Sa Majesté avec le Gouverneur général, avec l'avis et le consentement du Parlement. Je pense qu'aucun d'entre nous n'a pensé à essayer de réviser ou de modifier cet aspect-là des choses.

[*Text*]

Mr. Huntington: So we are staying within that very concept, as far as the Canadian Bar Association is concerned . . . .

Mr. Crane: Yes, I think we regard that as fundamental constitutional change and that, as I mentioned at the outset, we have considered as not being within our own mandate.

Mr. Stanfield: It was another committee of the bar, I think, that fooled around with the Crown system.

Mr. Huntington: Then in your emphasis on the legislative role . . . I am speaking strictly as a layman and I guess, with some shame, have to say that the longer I remain around here, the less confidence I have in my own ability as a layman to handle, use and understand my own language. The parliamentarian, if he is not legally trained or trained in law, is buried in detail. If you take the Bank Act, for instance, a big thick document that was just pushed on us, if you take the competition act and competition law, that is pushed on us, the system seems to expect us, as members of Parliament representing the people at large in a wide variety of regions and constituencies, to be able, with limited resource, to handle this legislation that has been years in design and often carries a very serious political philosophy that not all within the House of Commons can agree with.

• 1800

You mention moving legislation into committee, and I have often favoured that before it hits second reading debate, but I am still troubled with that. I think one of the areas of help we need in legislation before we get into the details is for the member of Parliament to understand and debate the need of the principles of the bill to the needs of society and the wants and the expectations of society.

You know, I have watched the Bank Act and all the years of labour that went into that, and no one asked what it was the Canadian society wanted from its banking system. If you move toward moving the subject matter of a bill to parliamentary committees for detailed study, somehow or other I think a wider comprehension of what the legislation is all about is missed, because if a person of my background and laymanese has trouble, you can imagine what people at large in the Canadian community are doing. I think some effort has to be made to give emphasis to the principle of the bill and what it is society needs and what that bill and that legalese does to society. I think this is an important element that gives me a great deal of trouble as a member of Parliament, and if you agree with what I am saying, I think probably I would welcome an address on that aspect from the Canadian Bar Association in their report.

The party caucus debate has troubled me. I am a student of Mr. Stanfield's, and I have admired much of the work he has done in very hard philosophical debates over the years; I go back and reread his writings, and I also go back to Burke.

I would like to touch now, with that preamble, on what my colleague, Mr. Epp, was saying about the serious and growing

[*Translation*]

M. Huntington: Donc ce concept demeure, en ce qui concerne l'Association du Barreau canadien . . .

M. Crane: Oui, à notre avis, il s'agirait là d'une modification constitutionnelle fondamentale et, comme nous l'avons dit dès le départ, nous ne pensons pas que notre mandat en relève.

M. Stanfield: Je crois qu'il s'agissait d'un autre comité de l'Association qui a essayé de modifier le système de la Couronne.

M. Huntington: Alors dans l'accent que vous mettez sur le rôle législatif . . . je vous parle en tant que profane et je dois vous dire, avec quelque honte, que plus je suis ici, moins j'ai confiance au pouvoir que j'ai en tant que profane d'utiliser et de comprendre ma propre langue. S'il n'a pas reçu de formation juridique, le parlementaire est enseveli sous les détails. Si vous prenez la Loi sur les banques, par exemple, un de ces gros documents qu'on nous impose, tout comme la Loi sur la concurrence, le système semble nous imposer, en tant que députés représentant le public en général dans diverses régions et circonscriptions, de pouvoir, avec des ressources limitées, comprendre cette loi qui a été conçue après des années d'efforts, et qui souvent charrie des principes politiques très graves que certains d'entre nous n'acceptent pas toujours.

Vous avez dit que les lois devraient peut-être être étudiées en comité et j'ai souvent appuyé cette idée avant que les lois ne reçoivent une deuxième lecture, mais cela ne nous satisfait pas entièrement. En ce qui concerne les lois, et l'aide que l'on pourrait apporter au député, c'est que celui-ci devrait pouvoir comprendre et discuter de l'utilité des principes du projet de loi, en fonction des besoins et des anticipations de la société.

Vous savez, j'ai suivi les péripéties de la Loi sur les banques et je sais qu'il a fallu des années pour la mettre au point, mais personne n'a demandé ce que la société canadienne espérait tirer de son système bancaire. Si vous voulez qu'un projet de loi soit étudié en détail par des comités parlementaires, je pense que, d'une façon ou d'une autre, il vaudrait mieux comprendre les principes de la loi, car si quelqu'un comme moi a des difficultés à comprendre, vous pouvez imaginer ce qu'en pense le public canadien en général. Je pense qu'il faudra mettre davantage l'accent sur les principes du projet de loi, sur les besoins de la société et sur les conséquences de ce projet de loi sur la société. Je pense qu'il s'agit là d'un élément important qui me trouble beaucoup en tant que député, et si vous êtes d'accord avec ce que je dis, j'aimerais que l'Association du Barreau canadien en parle dans son rapport.

Les débats qui ont lieu au sein des caucus de parti m'ont quelque peu troublé. J'ai été l'étudiant de M. Stanfield et j'ai admiré les travaux qu'il a effectués au sein de nombreux débats philosophiques au fil des ans; je me reporte toujours à ses écrits, ainsi qu'à Burke.

Après ce préambule, j'aimerais revenir sur ce que mon collègue, M. Epp, disait à propos du régionalisme qui ne cesse

[*Texte*]

regionalism that is developing within the country. I think that regionalism comes from the fact that our caucus system is closed. The most exciting debates down here take place in caucus. They are without notes. They are from the gut. They are representing a region, one against the other. If that kind of debate could somehow or other break the bounds of party discipline and get into the House, the House would be a hell of a lot more relevant to the people. That is a dilemma and a debate that I see as being unfinished, and I do not know whether it can be resolved within the very disciplined party system we have moved into in Canada because the image and respect the population at large carries for a party seems to be for a party that has an iron fence around it.

Now, the other thing that was touched on is this matter of ministerial and deputy minister responsibility. I think that is one of the most difficult issues we are facing in the area of supply. There is a cross-over between the political delivery of funds and the efficiency and effectiveness with which the managers of the departmental systems perform in the delivery of those funds. They also have the problem of perhaps political interference down through the cross-over, and I was very pleased to hear Mr. Fisher touch on that, because I think this problem of ministerial responsibility has to have a deliberation from a learned body such as yours. Also, the power of supply seems to have moved from the king over into the bureaucracy, which can be far more frightening to people like myself than a single monarch.

• 1805

The other thing I might just say, Mr. Chairman, is I would like to see the Canadian Bar Association in their report say something about the debate between law that directs behaviour within a society and law that structures society. I think there is an element of education that is needed at large in the country on the type of legislation that we are writing and delivering on the people.

I guess that is what I would like to see in the final report, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington.

Mr. Smith.

Mr. Smith: Thank you, Mr. Chairman. There are many issues that I would like to pursue, but due to time, I will just raise one, and it is really a comment, and then our panelists may want to comment on it. It is really the one that Mr. Epp touched on earlier.

I personally prefer the parliamentary system, but if there is one area where I find that the American system does have some appeal, it is in the whole question of committees, and what committees are able to do and get their teeth into in terms of examining what government is doing and what government is all about. As we all know, standing committees around here really very seldom can get their teeth into what the bureaucrats are doing on any given issue. Sure, they can go into the estimates to some extent, and have clause-by-clause

[*Traduction*]

de croître dans ce pays. Je pense que ce régionalisme est dû au manque de souplesse dans notre système de caucus. Les débats les plus excitants ont lieu au sein des caucus, aucune note n'est prise, on y dit ce qu'on pense. Ces gens-là représentent une région, l'une contre l'autre. Si ce genre de débat pouvait d'une façon ou d'une autre briser les limites imposées par la discipline de parti, et avoir lieu à la Chambre, celle-ci aurait davantage d'importance pour le public. C'est un dilemme et un débat qui se poursuit et je ne sais pas s'il peut être résolu en conservant la même rigidité du système de discipline du parti, car le public en général aime un parti d'où rien ne transpire.

On a également parlé des responsabilités ministérielles et des responsabilités des sous-ministres. Je pense qu'il s'agit là d'une des questions les plus difficiles auxquelles nous sommes confrontés dans le domaine de l'intendance. Il existe un rapport très étroit entre l'affectation des crédits et l'efficacité avec laquelle les chefs des différents ministères dépensent ces crédits. Il existe peut-être également un problème d'ingérence politique et j'ai été très content d'entendre M. Fisher à ce sujet, quand je pense que ce problème de responsabilité ministérielle doit être débattu par un organisme aussi savant que le vôtre. De plus, le pouvoir d'affecter des crédits semble être passé des mains du roi à celles de la bureaucratie, ce qui m'effraie beaucoup plus qu'un souverain.

Par ailleurs, monsieur le président, j'aimerais que le rapport de l'Association du Barreau canadien touche à la question de savoir si le droit doit orienter le comportement d'une société ou contribuer à l'édification de cette dernière. Je crois en effet qu'on doit renseigner la population sur le genre de législation que nous rédigeons puis adoptons.

Enfin, je crois que ce sont ces points que j'aimerais voir développés dans le rapport final, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Huntington.

Monsieur Smith.

M. Smith: Merci, monsieur le président. J'aimerais aborder beaucoup de sujets mais étant donné le peu de temps dont nous disposons, je n'en soulèverai qu'un. Je le ferai d'ailleurs sous forme d'observation après quoi nos témoins voudront peut-être nous donner leur avis. Il s'agit de la question déjà mentionnée par M. Epp.

Tout en préférant personnellement le système parlementaire, il y a un domaine où je trouve le système américain assez intéressant, celui des comités. J'entends par là comment ces derniers sont en mesure de fonctionner et d'étudier de façon poussée les agissements du gouvernement et tout ce qui se rapporte à ce dernier. Or, nous n'ignorons pas que nos comités permanents à nous ne peuvent que très rarement s'attaquer à ce que font les bureaucrates eu égard à une question donnée. Bien sûr, ils sont en mesure d'étudier les prévisions budgétaires

[*Text*]

after second reading, but you do not get the American tradition where you literally haul up some director of a division and ask him to answer questions and put him right on the spot and get some straight answers as to why they are doing things, sometimes done basically, not so much as a result of any legislation, but just at the discretion of some bureaucrat, because he happens to think what he is doing makes sense.

It is difficult for elected officials, of both the government and the opposition, to get at bureaucrats. I must say that—and this probably will not come as a surprise to the opposition members—on a couple of occasions I have had responses from civil servants that were so high handed that I could not believe they would ever give an American legislator that type of response, because they would run the risk of being hauled up before some committee and raked over the coals. An American legislator just simply would not have to put up with it. Now, I know that sometimes in the United States these things go to excess, and we can all think of the House Committee on Un-American Activities, and they get into these witch hunts and fishing expeditions and that sort of thing.

I am just wondering to what extent a more meaningful, continual committee scrutiny is in fact compatible with the parliamentary system in a way that does not necessarily erode confidence in the government and the mere fact that you may find out that officials at some level in a department are doing something that probably elected officials and the people of Canada do not think should be done, or does not make sense, and can be brought out, without necessarily meaning the fall of a minister and the fall of a government. I am just wondering if our panelists would comment on that observation.

The Chairman: Mr. Crane.

Mr. Crane: I have a couple of side notes to that. It seems to me in the Lambert Commission Report they indicated that deputy ministers and people of that rank in the public service should be directly accountable, to a degree, to Parliament. However, I do not know about the mechanism, because I think it is a very difficult situation. Obviously, it is a very tense situation, when a bureaucrat is personally being called to account before this public forum; terribly difficult. But certainly Lambert has something to say about that.

• 1810

The other thing that has occurred to us in our discussions is the remoteness between members of Parliament and the bureaucracy that exists because of this confrontational situation. And one thing that occurred to us was certainly in the context of task forces: that with that type of policy committee it might be possible for bureacrats to play a more creative and

[*Translation*]

jusqu'à un certain point ainsi que d'étudier les projets de loi article par article après la deuxième lecture; cela n'empêche qu'à l'encontre de ce que permet la tradition américaine, ici, il est impossible de forcer littéralement un chef de division à comparaître pour lui poser des questions, même des questions embarrassantes et obtenir des réponses directes sur les raisons pour lesquelles certaines choses sont effectuées. On l'interroge en effet non sur des agissements qui résultent d'un pouvoir accordé par la loi, mais sur ceux qu'il aura eus en tant que bureaucrate parce qu'il était persuadé qu'ils étaient justifiés.

Or, il est difficile pour les députés, qu'ils soient du parti ministériel ou de l'opposition, d'atteindre ainsi les fonctionnaires. L'opposition ne sera probablement pas étonnée que je dise qu'à quelques reprises, j'ai obtenu des fonctionnaires des réponses où transparaissait tellement d'autoritarisme qu'à mon avis, ils ne se seraient jamais adressés ainsi à des législateurs américains, car ils auraient risqué d'être obligés de comparaître devant un comité quelconque et y recevoir une verte semonce. Un législateur américain ne serait tout simplement pas obligé d'endurer ce genre de chose. Je n'ignore pas cependant que ces choses vont parfois trop loin aux États-Unis. Ainsi, nous n'avons pas oublié le *House Committee on Un-American Activities* (Comité de la Chambre sur les activités anti-américaines) ainsi que certaines chasses aux sorcières et recherches tendancieuses et ce genre de choses.

J'aimerais simplement savoir dans quelle mesure il peut y avoir compatibilité entre un examen permanent de la part des comités et le système parlementaire. Il faudrait que cela ne sape pas la confiance de la population en son gouvernement et la découverte que certains hauts fonctionnaires font certaines choses que les députés et la population estiment répréhensibles et ne devraient pas nécessairement entraîner la chute d'un ministre et d'un gouvernement lorsqu'on le découvre grâce à ces travaux de comité. J'aimerais savoir si nos témoins ont quelque chose à dire là-dessus.

Le président: Monsieur Crane.

M. Crane: J'ai quelques remarques à faire. Il me semble que le rapport de la Commission Lambert a émis l'avis que les sous-ministres et autres hauts fonctionnaires devraient être directement responsables de ce qui se passe dans leur service devant le Parlement, tout au moins dans une certaine mesure. Cela dit, j'ignore quel mécanisme il faudrait mettre en place car il s'agit d'une situation très épineuse. En effet, il ne fait pas de doute qu'on est confronté à une situation très tendue lorsqu'un haut fonctionnaire est convoqué personnellement pour justifier ses agissements en public; c'est même une situation extrêmement difficile. Enfin, la Commission Lambert a certainement une idée là-dessus.

Il y a autre chose que nous avons remarqué à l'occasion de nos échanges avec les fonctionnaires, c'est la distance qui existe entre les députés et la bureaucratie à cause de cette situation de confrontation. Nous avons donc pensé que la création de groupes de travail permettrait aux fonctionnaires

[*Texte*]

direct role without having to be called into a confrontational situation.

But I think Mr. Smith poses a very fundamental problem, and it may well be incompatible with our system.

Mr. Smith: If Mr. Stanfield or Mr. Fisher have any comments, I would welcome them.

Mr. Fisher: I think the word you want to look for is countervailing power, and I think to have that power you have to get the resources. Look at the shoddy, inadequate facilities that committees had just in terms of meeting places. It would be a Rube Goldberg here, as it was in the committee room when they were doing the Constitution—the one downstairs. You have no fittings for it. You have a whole bunch of ad hoc resources. What can you do if you do not have the setting, if you do not have the facilities? You are very poorly staffed and manned.

Mr. Smith: You need an ongoing reference to begin with, probably.

Mr. Fisher: I think you have to start looking at giving committee chairmen and vice-chairmen more power. I think it is obvious from my experience with politicians that what they are looking for is ink; that is, recognition. They are looking for rewards in terms of recognition, of opportunities for promotion. They are looking to be able to produce something tangible, to say, look, this is what we did. At the present time, you spend most of your time rubber-stamping what some hidden people have done and prepared for you, and with most committees there is very little ink and bloody little recognition for the people who really put the time on it. That is really what you said.

Mr. Stanfield: Mr. Chairman, as far as the concept is concerned, I think historically the minister is the one who is responsible to Parliament and he is responsible for everything that happens in his department, and it is the bureacrat who has worked behind that concept. He is not directly involved. It is the minister who reports to Parliament. It is the minister who answers questions, and it was not much of a Parliament when the estimates went before the whole House. Then there was no time limit. The officials were there to pass the information to the minister, who was really responsible to the Committee of Supply. Nowadays, with supply out of the House and the committees with a time deadline, the minister is no longer responsible in the old sense.

So I think what one has to do is to rethink this situation and come to some conclusion as to how much of the old responsibility of the minister you can maintain and to what extent you can water that down to some extent by introducing the concept of some degree of bureacratic responsibility to a committee or

[*Traduction*]

de participer davantage et plus directement aux travaux des comités sans qu'il y ait cette situation d'affrontement.

Toutefois, monsieur Smith a évoqué un problème très fondamental, et il se peut que cela soit incompatible avec notre système de gouvernement.

M. Smith: Si M. Stanfield ou M. Fisher ont des remarques à faire, je leur en serais reconnaissant.

M. Fisher: Je crois que ce qu'il faut obtenir, c'est un pouvoir compensateur, et pour cela, il faut disposer des ressources nécessaires. Or, regardez les installations négligées et insuffisantes dont disposent ces comités pour se réunir. Ce serait un vrai capharnaüm ici, comme ce l'était dans la salle où on a étudié la Constitution, la salle qui se trouve en bas. Vous n'avez donc aucune installation adéquate, mais des ressources utilisées de façon improvisée. Or, que peut-on faire s'il manque le cadre voulu, les installations? Vous manquez certainement beaucoup de personnel.

M. Smith: Il faut probablement obtenir un ordre de renvoi pour commencer.

M. Fisher: Je crois qu'il faut commencer par envisager d'accorder davantage de pouvoir au président et au vice-président de comité. En effet, mon expérience avec les hommes politiques m'a enseigné que ce que ces derniers recherchent, c'est une reconnaissance tangible, écrite. Ils cherchent à obtenir une reconnaissance et des possibilités d'avancement. C'est pour cela qu'ils veulent être en mesure de produire quelque chose de tangible afin de dire que c'est eux qui l'ont fait. Or, à l'heure actuelle, vous passez le plus clair de votre temps à donner un aval automatique à ce que des gens inconnus ont élaboré et effectué en votre nom, et dans la plupart des comités, il y a très peu de reconnaissance écrite distinguant ceux qui ont vraiment consacré beaucoup de temps aux travaux. C'est vraiment le sens de vos propos.

M. Stanfield: Monsieur le président, pour ce qui est de cette idée, si on se reporte à l'évolution des choses, c'est toujours le ministre qui a été responsable devant le Parlement, de tout ce qui s'est passé dans son ministère alors que c'est le fonctionnaire qui a effectué le travail. Or, ce n'est pas ce dernier qui est mis en question, car c'est le ministre qui fait rapport devant le Parlement, qui répond aux questions. Lorsqu'on a étudié les prévisions budgétaires à la Chambre, on ne peut cependant pas dire qu'il y avait un véritable Parlement, car il n'y avait aucune limite aux discussions, et les hauts fonctionnaires étaient là pour communiquer les renseignements au ministre, ce dernier étant vraiment responsable devant le Comité des subsides. Aujourd'hui toutefois étant donné que cette question des subsides n'est plus du ressort de la Chambre et que les comités sont assujettis à des échéances, le ministre n'est plus responsable de la même façon qu'il l'était auparavant.

Je suis donc d'avis qu'il faut repenser la situation afin de voir dans quelle mesure on peut maintenir les anciennes responsabilités du ministre et jusqu'à quel point on peut les atténuer quelque peu en créant une espèce de responsabilité bureaucratique, qui relèverait d'un comité ou du Parlement. Je

[*Text*]

to Parliament. That is only stating the problem, but I think that is the kind of analysis that has to be done.

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I think this is a critical issue. I do not know how many members are aware that the Standing Committee on Public Accounts is not allowed to touch policy. As it comes close to policy, the President of the Privy Council is immediately on the chairman. The Standing Committee on Public Accounts examines the performance of the bureaucrats, from the deputy minister down, and the delivery of programs and the service to objectives, as turned over to him by the minister. I think it might be well to examine that function and see if it needs spreading a bit. To me the estimates are political, and we should be dealing with the minister at that end of the supply continuum and dealing with the deputy minister and his performance at the audit end of the continuum, when we reach the public accounts. I think this is the start of an important conversation in directing efforts, if we are going to do so, to the area of supply.

• 1815

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington.

Are there further comments from the witnesses?

Mr. Fisher: I just wanted to add something that is wholly relevant, in a personal way, to what Mr. Huntington said about his difficulty with legal vocabulary and so on. This is very much a personal judgment, but the two ablest parliamentarians in the 25 years during which I have watched the place have been non-lawyers and proud of it—John Pickersgill and Stanley Knowles. I just wanted to mention that if you want examples to hold up to say to yourself that you do not need to be a bloody lawyer, they are pretty good ones.

Mr. McGrath: Be careful now, Mr. Fisher; you are speaking of the Canadian Bar.

Some hon. Members: Oh, oh!.

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: As far as Mr. Pickersgill is concerned, I have been told by one of his colleagues that his success, and the reason you so rightly draw him to our attention, was that he never saw any grey; it was either black or white.

The Chairman: I wish to thank the three witnesses who are left, and Mr. Fortier as well. You notice that this is almost a three-hour meeting; that is due to the fact that you were very interesting, and the members were more than anxious to question you and get your opinions. I am sure that the record of today's meeting will be read by a lot of parliamentarians and will help us greatly in our deliberations. We are looking forward to seeing you in September or October.

[*Translation*]

n'ai fait qu'indiquer le problème, mais je crois qu'il faudrait effectuer ce genre d'analyse.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, à mon avis, il s'agit d'une question d'une importance cruciale. J'ignore combien de députés sont au courant du fait que le Comité permanent des comptes publics n'est pas autorisé à soulever la question des politiques en vigueur. S'il semble sur le point de le faire, le président du Conseil privé s'en prend immédiatement au président. Or, le Comité des comptes publics étudie le rendement des fonctionnaires, depuis le sous-ministre jusqu'aux échelons inférieurs ainsi que la prestation de programmes et de services par rapport aux objectifs établis, tels que précisés par le ministre. Je pense que ce serait donc une bonne chose de réfléchir à cette fonction afin de voir s'il n'est pas indiqué de lui donner un peu plus de poids. D'après moi, les prévisions budgétaires sont de nature politique; nous devrions donc faire comparaître le ministre lorsqu'elles arrivent à échéance ainsi que le sous-ministre, à la fin de la période de la vérification afin d'étudier son rendement, cela dans le cours de l'étude des comptes publics. Je crois que cela marquerait le début d'efforts importants relatifs à l'examen des subsides.

Le président: Merci, monsieur Huntington.

Les témoins ont-ils d'autres observations à faire?

M. Fisher: J'aimerais simplement ajouter quelque chose d'analogue à ce que M. Huntington à dit au sujet des difficultés avec le vocabulaire juridique, etc. Or, à mon avis personnel, les deux députés les plus compétents que j'ai observés en vingt-cinq ans ne sont pas des avocats et ils sont loin de rougir de ne pas l'être; il s'agit de MM. John Pickersgill et Stanley Knowles. Je tenais simplement à mentionner que s'il nous faut des exemples comme quoi il n'est pas nécessaire d'être avocats, voilà de très bons points.

M. McGrath: Faites attention maintenant, monsieur Fisher; vous parlez du Barreau canadien.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Pour ce qui est de M. Pickersgill, je tiens de l'un de ses collègues que l'une des raisons pour lesquelles il était aussi fort, et partant la raison pour laquelle vous l'avez à bon escient rappelé à notre attention était que les situations étaient toujours nettes pour lui; il y avait du blanc ou du noir mais jamais de gris.

Le président: Je tiens à remercier les trois témoins ici présents ainsi que M. Fortier. Vous aurez remarqué que notre séance a duré quasiment trois heures; cela tient au fait que vos propos ont été très intéressants et que les députés étaient plus que disposés à vous poser des questions et obtenir votre avis. Je suis d'ailleurs certain que le procès-verbal de notre réunion d'aujourd'hui sera lu par bon nombre de parlementaires et sera fort utile à nos débats. Nous espérons vivement vous revoir soit en septembre, soit en octobre.

[*Texte*]

I would like to remind the members once more that tomorrow's meeting is in room 209, West Block, at 3.30 p.m.

Thank you very much. This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Je rappelle aux députés que la réunion de demain se tiendra à la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, à 15h30.

Merci beaucoup. La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Wednesday, July 7, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Standing Orders and Procedure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mercredi 7 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

le Règlement et la Procédure

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-81-82

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Yves Fortier, Vice-President;

Mr. Brian Crane, President of the Committee on "Parliament as a Law Maker";

The Honourable Robert Stanfield, Member of the Committee;

Mr. Douglas Fisher, Member of the Committee.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Yves Fortier, vice-président;

M. Brian Crane, président du comité sur «Le Parlement—Législateur»;

L'honorable Robert Stanfield, membre du comité;

M. Douglas Fisher, membre du comité.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Wednesday, July 7, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 3

Le mercredi 7 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28921—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre
Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre
Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Allmand	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Blaikie	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Collenette	Epp	Lewis	Smith
Cousineau	Herbert	Mayer	Thacker—(20)
Daudlin		McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 7, 1982
(4)
[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

Witnesses: *From the Business Council on National Issues*: Mr. Thomas D'Aquino, President and Mr. Peter Vivian, Senior Associate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

Mr. D'Aquino read an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 JUILLET 1982
(4)
[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 15h35 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thaker.

Témoins: *Du «Business Council on National Issues»*: M. Thomas d'Aquino, président et M. Peter Vivian, adjoint principal.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le règlement et la procédure à la Chambre et dans ses Comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1.*)

M. d'Aquino fait une déclaration préliminaire puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

A 17h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Nino Travella

for the Clerk of the Committee

M. Peter Vivian, adjoint principal.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Wednesday, July 7, 1982

• 1535

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. We will now call this meeting to order.

I would like to introduce to you this afternoon two witnesses who represent the Business Council on National Issues, represented here this afternoon by Mr. Thomas d'Aquino, President—welcome to the committee, Mr. d'Aquino—and Mr. Peter Vivian, Senior Associate—welcome to the committee, Mr. Vivian.

I believe the clerk has now circulated the document prepared in advance by the witnesses this afternoon. I understand they are in both of Canada's official languages. I would like to thank you very much for having these documents ready. It is very, very important that the members of the committee be able to follow your testimony as you are speaking. So if you have a presentation to make, the floor is yours, and it will be followed by a question period.

Mr. Thomas d'Aquino (President, Business Council on National Issues): Mr. Chairman, ladies and gentlemen, thank you very much for agreeing to hear the Business Council on National Issues on a subject that we consider to be extremely important, namely, parliamentary reform. We are talking about parliamentary reform within the context of the discussions that are going on within your committee. As to your terms of reference, I would be less than candid if I did not admit to you that one of the reasons we are here today is not only to share our views with you on the subject of parliamentary reform, but also to try to influence how you define your terms of reference.

Mr. Chairman, with your consent, I will read a brief statement that outlines the major policy points and the proposed amendments and changes that were developed during the course of our study, and then Mr. Vivian and I very much look forward to fielding any questions and engaging in conversation with you following.

The Business Council on National Issues welcomes this opportunity to appear before your committee. The council considers that an examination of the effectiveness of parliamentary government in Canada is both necessary and timely. At a time when society is questioning virtually every institution in society, those who participate in the governmental process, in our view, have a special responsibility to ensure that the mechanisms by which we are governed evolve to meet the new and growing demands placed upon them. Institutions that do not respond to the challenge of change will no longer have the right or the capacity to discharge any leadership role.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mercredi 7 juillet 1982

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. La séance est ouverte.

Je voudrais vous présenter cet après-midi les deux représentants du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, respectivement, M. Thomas d'Aquino, président—bienvenue au comité, monsieur d'Aquino—et M. Peter Vivian, adjoint principal auquel je souhaite également la bienvenue.

Je crois que le greffier vous a remis les documents que nous ont apportés les témoins. Je crois comprendre que ces documents vous ont été remis dans les deux langues officielles. Je voudrais, messieurs, vous remercier d'avoir préparé ces documents. Il est en effet extrêmement important que les membres du comité soient en mesure de lire votre déclaration au moment où vous la faites. Si donc vous avez une déclaration liminaire, je vous cède la parole et ensuite nous passerons aux questions.

M. Thomas d'Aquino (président, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national): Monsieur le président, mesdames et messieurs, je voudrais vous remercier de nous avoir invités à venir vous entretenir d'une question que nous tenons pour extrêmement importante, à savoir la réforme parlementaire. Nous abordons la réforme parlementaire dans le cadre du mandat qui a été imparti à votre comité. Quant à votre mandat, je pécherai par manque d'honnêteté si je ne reconnaissais pas que l'une des raisons pour lesquelles nous sommes ici cet après-midi, c'est bien entendu pour discuter avec vous de la réforme parlementaire, mais également pour essayer d'influencer la façon dont vous définissez votre mandat.

Monsieur le président, avec votre consentement, je voudrais donner lecture d'une brève déclaration décrivant les principales politiques et les amendements et modifications que nous avons élaborés au cours de notre étude, et ensuite M. Vivian et moi-même serons disposés à répondre aux questions que vous aurez peut-être à nous poser.

Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national est heureux de comparaître devant le comité. Le conseil est d'avis que l'étude de l'efficacité du gouvernement parlementaire du Canada est à la fois nécessaire et opportune. A une époque où la société met en cause virtuellement presque chacune de ses institutions, ceux qui participent au processus gouvernemental, ont des responsabilités bien spéciales, selon nous, de veiller à ce que les mécanismes qui gouvernent le pays évoluent de façon à faire face aux demandes sans cesse croissantes qui leur sont faites. Les institutions qui n'évoluent pas avec le temps devraient être abolies, étant donné qu'elles ne sont plus à même de jouer le rôle de direction qui devrait être le leur.

[*Texte*]

In May of 1979 the Business Council published the results of an extensive study of the workings of Parliament, and the study, entitled *Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change*, was written after consultation with some 65 active and former parliamentarians. We recognized that those best able to isolate the deficiencies of the present system and to suggest reform were those who laboured within, those who had experienced the frustration and impotence imposed by the rules of an institution that have their source in history rather than in the area of rationality or efficiency. Based on the consultation and the related study of Parliament, we identified five critical areas under which we were able to group our recommendations for reform. The first was the area of legislative effectiveness.

In our view, legislative effectiveness must be strengthened by improving the processes through which the government's major legislative program is considered and adopted in Parliament. We recommended that the rules of confidence be relaxed to permit more open criticism and debate and to allow individual members of Parliament greater flexibility in advancing their arguments. Only the throne speech, the budget, the estimates in total, and important legislative issues designated by the government would be governed by strict adherence to the rules as they are presently enforced.

Parliamentary sessions, we recommended, should operate on the basis of five-week cycles, each cycle to consist of three weeks of regular sittings, followed by one week of committee hearings and one week of adjournment to permit members to carry out constituency work. Additional suggestions are put forward in our study more effectively to manage the legislative program before the House and to make the workload of a member more predictable and orderly.

The second point is in the area of committees.

• 1540

The committees are recognized in our work as the workhorses of House business. That being so, reform of the operations and scope of the committee activity hold great promise for improved effectiveness. We propose that standing and special committees be given the independent authority and necessary budget to hire expert staff to assist in the preparation of background papers, reports and research and that the appointments of such staff be made in an impartial manner. Further, committees should have the independent power to select and initiate subjects for investigation within their jurisdiction. We favoured a mechanism whereby 50 members of Parliament could initiate study in committees of any particular matter, either in an existing standing committee or, if necessary, in a new special committee.

If the committee system is to function properly and play an increased role in the legislative process, in our view there must be greater interaction between the committee and the govern-

[*Traduction*]

En mai 1979, le conseil a rendu publics les résultats d'une étude détaillée sur le fonctionnement du Parlement, et cette étude intitulée «Le gouvernement parlementaire au Canada: évaluation critique et proposition de changement» a été préparée après consultation d'environ 65 membres actifs de la Chambre des communes et du Sénat, et ainsi qu'un certain nombre d'anciens parlementaires. Nous reconnaissons que les personnes qui sont les mieux placées pour connaître les lacunes du système actuel et pour suggérer des réformes sont précisément celles qui ont pris part au processus parlementaire et qui, partant, connaissent bien, pour en avoir souffert, l'impuissance imposée par des règlements dont l'origine est beaucoup plus historique qu'elle ne répond à des soucis d'ordre rationnel ou d'efficacité. Après consultation et étude de rapports parlementaires, nous avons déterminé cinq domaines importants où nous recommandons certaines réformes. Le premier domaine a trait à l'efficacité législative.

Selon nous, il faut renforcer l'efficacité législative en améliorant les mécanismes par lesquels les principaux programmes législatifs du gouvernement sont étudiés et adoptés au Parlement. Nous recommandons que la règle de confiance soit assouplie pour que les projets de loi soient critiqués et débattus d'une façon plus ouverte ainsi que pour permettre aux députés de faire part de leur point de vue avec plus d'indépendance. Seul, le discours du Trône, le budget, les prévisions budgétaires ainsi que d'autres questions législatives importantes que le gouvernement désignerait continueraient d'être assujettis à la règle stricte d'adhérence qui est celle suivie à l'heure actuelle.

Les sessions parlementaires correspondraient à des cycles de cinq semaines, dont trois semaines de séances normales suivies d'une semaine de séances de comité et d'une semaine d'ajournement pour permettre aux députés d'effectuer leur travail de circonscription. Nous faisons d'autres propositions dans notre étude visant à rendre plus efficace la gestion du programme législatif de la Chambre ainsi qu'à rendre la charge de travail des députés plus prévisible et mieux structurée.

Deuxième domaine: Le rôle des comités.

Tout le monde admet que les comités constituent la cheville ouvrière de la Chambre des communes. Cela étant, toutes réformes des comités ainsi que de leurs activités sont très prometteuses et permettraient d'améliorer leur efficacité. Nous proposons que les comités permanents et les comités spéciaux soient suffisamment indépendants et disposent d'un budget suffisant pour recruter des experts qui les aideraient dans la rédaction de documents d'information, de rapports et de recherches et que la nomination du personnel se fasse d'une façon impartiale. En outre, les comités devraient être suffisamment indépendants pour choisir les sujets d'étude dans le cadre de leur mandat ou d'en prendre l'initiative. Nous préconisons un mécanisme qui permettrait à 50 membres du Parlement d'entreprendre l'étude en comité de certaines questions, soit au sein de certains comités qui existent déjà ou, au besoin, en créant des comités spéciaux.

Si l'on veut que les comités fonctionnent bien et jouent un rôle de plus en plus important dans le cadre du processus législatif, à notre avis, il faudrait qu'il y ait davantage de

[*Text*]

ment. Therefore, when reports of committees are made to the whole House, the government, through the relevant minister, ought to be required to state its position vis-à-vis the committee recommendations.

We have also made suggestions concerning the appointment of chairmen, the size of committees and the term to be served by committee members.

The third point, Mr. Chairman, is access to information. The study of the Business Council was completed in 1979, and since that time freedom-of- -information legislation was introduced by the Clark government and again by the present Trudeau government. Bill C-43 was passed last month, and we commend this action by the government. A modern accountability requires, at the very least, access to accurate information and honest answers to questions. The new freedom-of-information legislation should be implemented, in our view, in such a way as to achieve this objective. The exemptions in the legislation providing for protection of Cabinet documentation should be given a restricted interpretation in order that the policy alternatives explored by officials can be made available to all members of Parliament. Improved access to information will not be effectively exploited unless reforms in this area are accompanied by other changes in party discipline, the rules of confidence and the powers of committees.

Our study addresses the problems of subordinate delegated legislation and the growing volumes of regulations that receive only light scrutiny by Parliament. We recommend that wherever possible the regulations contemplated for a new bill be drafted and accompany the new bill at the time it is presented to Parliament and its committees.

Mr. Chairman, the fourth point is the particular case of the budget and the expenditure process. A central mechanism by which Parliament can hold the executive to account is the power of the purse. A full study report reviews the then existing procedures used in the expenditure and estimates process and points out the deficiencies of the current parliamentary review of the blue book. Now managerial control is left largely to Cabinet secretariats, Treasury Board, the Auditor General, the Comptroller General and the Committee on Public Accounts. We recommended that within the tax-budget process there be opportunities for better and more open pre-budget consultation. The Minister of Finance has recently published a green paper that addresses budget secrecy and calls for broader consultation. There is a growing indication that the minister and the government wish to open up the budgetary process, and yet the green paper rejects major reform to model parliamentary procedures in favour of more thorough and focused discussion at each stage, from the budget debate through to the passage of budget legislation. Though several useful suggestions are made to improve the process, including tabling of comprehensive notice of ways-and-means motions, we do not believe that Parliament can

[*Translation*]

rapport entre les comités et le gouvernement. En conséquence, lorsque les rapports des comités sont renvoyés à la Chambre, le gouvernement, par le truchement du ministre en cause, devrait être tenu de donner son avis sur les recommandations du comité.

Nous avons également fait certaines propositions portant sur la nomination des présidents de comité, sur l'importance des comités ainsi que sur la durée du mandat de chaque membre.

Troisième domaine, monsieur le président, l'accès à l'information. L'étude du conseil a été terminée en 1979 et depuis lors, le gouvernement Clark a introduit la Loi sur l'accès à l'information publique et le mois dernier, le gouvernement Trudeau a adopté le projet de loi C-43, et en passant, nous tenons à en féliciter le gouvernement. Le principe de la responsabilité repose à tout le moins sur le fait que l'on puisse obtenir des renseignements exacts et des réponses honnêtes aux questions que l'on pose. La nouvelle Loi sur l'accès à l'information publique devrait être mise en oeuvre, selon nous, de façon à atteindre cet objectif. Les exemptions prévues par Ia loi visant les documents du Cabinet devraient recevoir une interprétation restreinte pour que d'autres mesures soient étudiées afin que par la suite, puissent s'en prévaloir tous les députés. On ne bénéficiera véritablement de la Loi sur l'accès à l'information publique que si les réformes qu'on y apporte emboîtent le pas à d'autres changements dans la discipline des partis, la règle de confiance et les pouvoirs des comités.

Notre étude porte également sur les problèmes que pose la législation subordonnée et le nombre sans cesse croissant de règlements qui, il faut le dire, sont à peine étudiés par le Parlement. Nous recommandons que dans la mesure du possible, les règlements d'application de certains nouveaux projets de loi accompagnent le nouveau projet de loi au moment où il est introduit au Parlement et discuté en comité.

Monsieur le président, le quatrième domaine a trait au budget et aux prévisions budgétaires. Le Parlement pourrait rendre l'exécutif responsable de ses actes en lui demandant de justifier ses dépenses. Il existe une étude qui passe en revue les procédures en vigueur en matière de dépenses et de prévisions budgétaires qui fait ressortir les lacunes de l'examen parlementaire du budget. A l'heure actuelle, les contrôles ressortissent largement au secrétariat du Cabinet, au Conseil du Trésor, au vérificateur général, au contrôleur général, et au Comité des comptes publics. Nous avions recommandé que pour les questions de prélèvements fiscaux, l'on procède à une consultation plus importante avant le budget. Le ministre des Finances a récemment rendu public un Livre vert qui porte sur le caractère secret du budget et qui recommande une plus large consultation. Il semble que de plus en plus, le ministre et le gouvernement veulent minimiser le secret du budget, mais le Livre vert toutefois rejette certaines réformes importantes de la procédure parlementaire préconisant pour chaque étape des discussions beaucoup plus exhaustives et plus précises, et cela, à partir des discussions initiales sur le budget jusqu'à son adoption par le Parlement. Certaines propositions intéressantes ont été faites pour améliorer ce mécanisme, notamment le

[*Texte*]

reassert its control over the matter of supply and the budget without significant procedural reform.

The Business Council favours the creation of a joint House-of-Commons/Senate committee on economic policy co-chaired by a government and opposition member. Pre-budget hearings would be held to receive testimony from interested parties, including the Minister of Finance. Further, we recommend review of major ongoing changes in tax policy by a subcommittee of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. Other committees could also be involved in the review process if the provisions of a tax bill were separated to permit structural and technical provisions to be examined by the most knowledgeable working standing committees.

With respect to the expenditure process, we suggest that a new standing committee on the expenditure budget be established to receive and scrutinize a white paper to be published annually by the Minister of Finance and the President of the Treasury Board. Also, we suggest that departments should be required to publish a green book that would outline and evaluate all departmental programs and be presented to Parliament at the same time as the estimates blue book is tabled.

We are pleased to note our recommendation was acted upon in the supply expenditure plans now published as Part III of the estimates.

• 1545

The fifth point, Mr. Chairman, is public-service accountability. The Business Council recommends that Parliament regain effective control of the public service and we suggest that such a move will be seen as a positive step by most of the civil service itself. Canadian parliamentary government is based on a system of accountability in which the Cabinet and public service must render an accounting to Parliament through the executive. The accountability of the Cabinet is direct while that of the public service is indirect.

To more clearly define the duties owed by officials, we have recommended that a new doctrine of deputy-ministerial accountability for administration be enunciated. The doctrine should set out guidelines for the duties of senior public servants and it is essential, in our view, that these include the obligation to testify before parliamentary committees on matters of administration.

In addition, we propose that order-in-council appointments be increased to extend greater control down into the public service, such as to assistant- -deputy-minister level. We support increased appointments of qualified outsiders to such

[*Traduction*]

dépôt de motions de voies et moyens détaillées, nous ne croyons pas que le Parlement puisse reprendre le contrôle du budget sans procéder à des réformes de procédure importantes.

Le conseil est en faveur de la création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les questions de politique économique qui serait coprésidé par un membre du gouvernement et un membre de l'opposition. Les audiences antérieures au budget permettraient aux partis intéressés de faire part de leur point de vue, notamment le ministre des Finances. En outre, nous recommandons que l'on examine les principaux changements en cours à la politique budgétaire en créant un sous-comité permanent de la Chambre des communes, des Finances, du Commerce et des questions économiques. D'autres comités pourraient également prendre part à l'examen du budget si les dispositions d'une loi fiscale étaient étudiées à part pour être étudiées par les comités permanents plus spécialisés, d'un point de vue tant structurel que technique.

En ce qui a trait aux dépenses du gouvernement, nous proposons que l'on crée un nouveau comité permanent des dépenses qui serait chargé d'étudier un livre blanc qui serait publié chaque année par le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor. Nous proposons également que les ministères soient tenus de publier un livre vert qui, en bref, procéderait à l'évaluation de tous les programmes ministériels et qui serait présenté au Parlement en même temps que les prévisions budgétaires.

Nous sommes également heureux de constater que la recommandation que nous avions faite a été suivie et qu'à l'heure la partie III du budget est consacrée à la présentation des dépenses par programme.

Le cinquième point, monsieur le président, c'est l'imputabilité de la Fonction publique. Le Conseil d'entreprises recommande que le Parlement assume de nouveau un contrôle efficace sur la Fonction publique, et nous estimons qu'une telle initiative sera accueillie favorablement par la majeure partie de la Fonction publique. Le gouvernement parlementaire canadien est fondé sur un système d'imputabilité selon lequel le Cabinet et la Fonction publique doivent rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire de l'exécutif. L'imputabilité du Cabinet est directe, alors que celle de la Fonction publique est indirecte.

De manière à préciser les obligations des hauts fonctionnaires, nous avons recommandé qu'une nouvelle théorie des responsabilités administratives des sous-ministres envers le Parlement soit énoncée. Cette théorie devrait établir les grandes lignes des fonctions des hauts fonctionnaires et, à notre avis, il est essentiel que cela comprenne l'obligation des hauts fonctionnaires de témoigner devant les comités parlementaires sur les questions d'administration.

En outre, nous proposons que les nominations par décret du conseil soient accrues de manière à assurer un plus grand contrôle de la Fonction publique, et que ces nominations visent le niveau de sous-ministre adjoint. Nous appuyons la nomina-

[*Text*]

positions and augmented use of senior ministerial policy advisers who would hold their positions at the pleasure of the minister.

The sixth point, which I know is dear to all your hearts, is the individual member of Parliament. We believe he is the cornerstone of the Canadian parliamentary system and many of the recommendations that have been put in our study have as their objective a more involved and effective individual member of Parliament.

In addition to these reforms, we believe that additional financial resources should be given to members in order to permit them, in their discretion, to hire one additional assistant to aid them in carrying out their legislative responsibilities. We also recommend that the opportunities for private members' resolutions and bills be increased by allowing a fixed number of such resolutions and/or bills to come to a vote in the House.

In conclusion, Mr. Chairman, as the special committee sets out to define its priorities and work program, we suggest that the committee consider the advisability of publishing a discussion paper or an interim report. This was the route followed by the parliamentary task force on regulatory reform and the input that was received was of good quality, in our view, and targeted directly on the issues that had been isolated in the discussion paper.

For our part, we would be pleased to respond with either a second appearance before you or, alternatively, to submit written comments on your areas of concern. In addition, we are prepared to meet with individual members of the committee or subcommittees to discuss specific matters. We are very encouraged that the House of Commons is placing some emphasis on parliamentary reform and we encourage your committee, above all, to be flexible in interpreting your terms of reference.

We hope your studies will involve something more than a rewrite of the standing orders of the House, however important they may be. We believe you should examine the points we have raised in our study, that you should examine the electoral process in total, including electoral reform and perhaps even the role of the Senate and the legislative process.

We wish you well in your studies and we will lend any assistance we can. In the end, the Prime Minister, the government and members on both sides of the House must exhibit the non-partisan goodwill and the political courage to implement this change that we consider so important.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. d'Aquino.

Mr. Vivian, do you have comments to add?

[*Translation*]

tion plus fréquente de spécialistes compétents de l'extérieur à de tels postes, et le recours aux services d'experts-conseils politiques supérieurs du ministère qui conserveraient leur poste au gré de chaque ministre.

Le sixième point qui vous tient tous à coeur, je le sais, porte sur le député du Parlement. Nous estimons qu'il est la pierre angulaire du système parlementaire canadien et de nombreuses recommandations qui ont été formulées dans notre étude visent comme objectif la présence d'un député du Parlement plus engagé et plus efficace.

En plus de ces réformes, nous croyons que les députés devraient disposer de ressources financières additionnelles pour leur permettre, à leur discrétion, d'embaucher un adjoint supplémentaire pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités législatives. Nous recommandons également que le nombre de résolutions et d'initiatives privées soit augmenté en permettant à un nombre fixe de résolutions ou de projets de loi d'être mis aux voix à la Chambre.

En conclusion, monsieur le président, comme le comité spécial s'apprête à établir ses priorités et son programme de travail, nous recommandons qu'il étudie l'opportunité de publier un document de travail ou un rapport provisoire. Le comité parlementaire de la réforme de la réglementation avait choisi de procéder comme cela, et les éléments qui ont été abordés étaient très pertinents, visant directement, selon nous, les questions qui étaient ressorties du document de travail.

Quant à nous, nous serions disposés à comparaître de nouveau devant vous ou à répondre par écrit à vos questions. En outre, nous sommes disposés à rencontrer les membres individuels du comité ou du sous-comité pour discuter de questions précises. Nous sommes très heureux que la Chambre des communes mette un certain accent sur la réforme parlementaire, et nous encourageons votre comité de faire preuve avant tout de souplesse dans l'interprétation de son mandat.

Nous espérons que vos travaux constitueront plus qu'une simple reformulation du règlement permanent de la Chambre, pour autant qu'il soit important. Nous estimons que vous devriez examiner les questions que nous avons soulevées dans notre étude, que vous devriez étudier tout le processus électoral, y compris la réforme électorale et peut-être même le rôle du Sénat et du processus législatif.

Nous vous souhaitons de réussir dans vos travaux et nous sommes à votre entière disposition. Le premier ministre, le gouvernement et les députés des deux côtés de la Chambre doivent faire preuve de la volonté non partisane et du courage politique voulu pour effectuer ce changement que nous considérons si important.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur d'Aquino.

Monsieur Vivian, avez-vous quelque chose à ajouter?

[*Texte*]

Mr. Peter Vivian (Senior Associate, Business Council on National Issues): No, Mr. Chairman, I will participate in the question-and-answer session.

The Chairman: Thank you very much.

The list I have so far, gentlemen, is: Mr. Blaikie, Mr. Cousineau, Mr. Baker and Mr. Huntington, in that order.

Mr. Blaikie, please.

Mr. Blaikie: I was wondering, Mr. Chairman, following up on the suggestion of either a discussion paper or an interim report, whether or not the witnesses would have any anxiety about a discussion paper, so called, prolonging the process of getting about the business of parliamentary reform. How urgent do you regard the need for the House, after the work of this committee is completed, to get about the business of actually changing something?

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, we are very familiar with the long and tortuous and frustrating process that the Standing Committee on Procedure has undergone, certainly in the time I have followed it since 1974 or 1975. We realize that a tremendous amount of good work has already been done and some very good recommendations have been put on the table.

The problem, as we see it as interested outsiders, is how do you take all of this good work and give it the priority it needs and move it from discussion to action.

• 1550

I suppose our view is that if you were to publish an interim report and give it the kind of attention it needs—and indeed we would make every effort we possibly could to give it the kind of attention outside the House of Commons that it deserves—our view is that it would stimulate debate, and not just inside the House. It would do what I think the whole area of parliamentary reform needs more than anything else, and that is you need to be convinced that there are people out there who really do care that some of these things do happen. I know that a good number of people around this table—and many of you who even participated very enthusiastically in helping us to prepare our recommendations, the Honourable John Reid and the Honourable Walter Baker among them—are concerned that maybe this is something that only you people care about, but nobody out there really does care about it.

My view is that if you put your recommendations in the form of a report, and do it quickly—put the report out for debate, not just in parliamentary circles but in public circles—that may generate the kind of interest and attention you need to push the government to give this a higher priority.

Mr. Blaikie: You do not see the interim report as actually leading to any sort of interim action that would be interim report and discussion paper interchangeable.

[*Traduction*]

M. Peter Vivian (adjoint supérieur, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national): Non, monsieur le président, je vais participer à la période de questions et de réponses.

Le président: Merci beaucoup.

Messieurs, jusqu'à présent, j'ai sur ma liste les noms de MM. Blaikie, Cousineau, Baker et Huntington dans l'ordre.

Monsieur Blaikie s'il vous plaît.

M. Blaikie: Je me demandais, monsieur le président, au sujet de la recommandation nous demandant de rédiger un document de travail ou un rapport provisoire, si les témoins n'auraient pas de réserves au sujet d'un document de travail qui retarderait pour ainsi dire la réforme parlementaire. Dans quelle mesure est-il urgent pour la Chambre, une fois le travail de notre comité terminé, de procéder effectivement à des changements?

M. d'Aquino: Monsieur le président, nous connaissons très bien la longue et fastidieuse démarche qu'a entreprise le Comité permanent de la procédure, surtout depuis le temps que je suis ses travaux, soit depuis 1974 ou 1975. Nous savons qu'on a déjà abattu de la bonne besogne et proposé de très bonnes recommandations.

Le problème, tel que nous le percevons en tant que partie intéressée de l'extérieur, c'est de savoir comment accorder à tout cet excellent travail la priorité qu'il mérite et comment passer de la parole aux actes.

Nous pensons que si vous publiez un rapport provisoire et si vous lui accordez l'attention voulue—et nous ferions en fait tout ce qu'il faut pour qu'on lui accorde toute l'importance qu'il mérite en dehors de la Chambre des communes—nous pensons qu'il stimulerait le débat, non seulement à la Chambre. Il permettrait de répondre au besoin le plus important en matière de réforme parlementaire, savoir de vous convaincre qu'il y a des gens à l'extérieur qui tiennent vraiment à ce que des changements se produisent. Je sais que bon nombre de personnes autour de cette table—et bon nombre d'entre vous qui avez même participé avec beaucoup d'enthousiasme à l'élaboration de nos recommandations, notamment l'honorable John Reid et l'honorable Walter Baker—s'inquiètent du fait que la réforme parlementaire n'intéresse peut-être que vous, et que personne de l'extérieur ne s'en préoccupe.

Je pense que si vous énoncez vos recommandations dans un rapport, et ce dans les meilleurs délais—et si vous ouvrez le débat sur ce rapport non seulement dans les milieux parlementaires mais aussi dans les milieux publics—cela va susciter le genre d'intérêt et d'attention dont vous avez besoin pour inciter le gouvernement à accorder à cette question une plus grande priorité.

M. Blaikie: Donc vous ne pensez pas qu'un rapport provisoire puisse constituer une mesure de temporisation et que le rapport provisoire et le document de travail puissent être interchangeables.

[*Text*]

Mr. Vivian: Mr. Chairman, perhaps I could respond there. The Peterson committee, the task force on regulatory reform, published what they referred to as a discussion paper, and really there was little discussion; it was more just a series of questions on areas in which they had isolated some interest. In fact, I recall manually counting the questions, because in the opening of a response that I made at *Another Life*, there were some 300-odd questions; of course every witness or every outside party was not expected to give a full and complete answer to those questions, but really it was just a way of expanding on the terms of reference of that group. I think the same might happen with this committee. You might, as a group, decide what areas are of some concern to you and highlight the questions on which you are looking for some input.

Mr. Blaikie: One of the words, Mr. Chairman, that was used in the brief is calling on members in the government and the Prime Minister, et cetera, to have the political courage to proceed. Courage always implies some sort of danger, or the fact that there may be adverse public reaction.

My feeling is, and I stand to be corrected by what you know of public opinion, that almost any changes would be welcome. The people have a basic feeling that parliamentary reform is needed, but I find it difficult to imagine, at least of all the reforms that have been suggested, any that would take a great deal of courage. It seems to me that it would just require some initiative, as opposed to courage. What is there, of all the options that have been discussed up until now that you know of, that might provoke adverse public opinion, and that in turn would require courage?

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, I do not think any of the recommendations we have made would provoke adverse public opinion. I think the problem, quite frankly and quite candidly, lies in the relationships between the opposition and the government, because what we are suggesting here is a change to the balance of power. We do not like to call it a change in the balance of power, because we believe there are some real quid pro quo's. In other words, if the government gives something, there is an expectation that the opposition will give something in return.

I know that kind of debate has very much influenced even some of the very specific procedural questions you have debated. Let there be no mistake about it; a profound change to the committee system would be perceived by those who see Parliament as the principle vehicle for representation—and the central, if you wish, house for debate in our politicial institutions—as an extremely important move.

While not just wanting to dwell on the expansion of the role of the committee system, let me digress for just a moment and say something about some of the public perceptions, or some of the perceptions of people in the business community, about the

[*Translation*]

M. Vivian: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question. Le comité Peterson, le groupe de travail sur la réforme de la réglementation, a publié ce qu'il avait convenu d'appeler un document de travail, et en fait il y avait très peu de travail; il s'agissait bien plus d'une série de questions sur des domaines qui avaient suscité un certain intérêt. En fait, je me souviens d'avoir compté les questions une à une, parce que dans l'introduction à une réponse que j'avais faite à *Another Life*, il y avait quelque 300 questions. Evidemment, on ne s'attendait pas à ce que chaque témoin ou chaque partie de l'extérieur donne une réponse complète à ces questions, mais c'était simplement une façon d'élargir le mandat de ce groupe. Je pense que la même chose pourrait se produire avec ce comité. Vous pourriez décider des questions qui vous intéressent et mettre en évidence les questions auxquelles vous cherchez des réponses.

M. Blaikie: Monsieur le président, dans le mémoire, on demande aux membres du gouvernement et au premier ministre, etc, d'avoir le courage politique d'aller de l'avant. Le mot courage implique toujours une certaine part de danger, ou la possibilité d'une réaction négative de la part du public.

J'ai l'impression, et vous pourrez me reprendre si je fais erreur sur l'opinion publique, que presque n'importe quel changement serait favorablement accueilli. La population pense fondamentalement qu'une réforme parlementaire s'impose, mais j'ai du mal à m'imaginer, du moins en ce qui concerne toutes les réformes qui ont été proposées, une réforme qui demanderait beaucoup de courage. Il me semble que tout ce qu'il faut, c'est un peu d'initiative, et non pas du courage. Qu'y a-t-il dans toutes les possibilités de réforme dont nous avons discuté jusqu'à présent qui pourrait provoquer une réaction négative de la part du public, et qui demanderait du courage?

M. d'Aquino: Monsieur le président, je ne pense pas que l'une quelconque des recommandations que nous avons faites pourrait provoquer une réaction négative de la part du public. Je pense que le problème, pour ne rien vous cacher, se situe dans les relations qui existent entre l'opposition et le gouvernement, parce que ce que nous proposons, c'est un changement au niveau de l'équilibre du pouvoir. Nous n'aimons pas parler de changement d'équilibre du pouvoir parce que nous croyons qu'il existe de véritables tractations. En d'autres termes, si le gouvernement cède quelque chose, on s'attend à ce que l'opposition donne quelque chose en retour.

Je sais que ce genre de débat a eu une très grande influence sur certaines questions de procédure très précises que vous avez discutées. Qu'il ne subsiste aucun doute là-dessus: ceux qui perçoivent le Parlement comme étant le principal véhicule de représentation de la population—et comme l'organe central, si vous voulez, de débat dans nos institutions politiques—considéreraient tout changement profond du système des comités comme une mesure extrêmement importante.

Bien que je ne veuille pas m'attarder sur l'expansion du rôle du système des comités, permettez-moi une petite digression pour vous parler un peu des opinions de la population ou de certaines personnes du milieu des affaires au sujet de la santé

[*Texte*]

health of Parliament at the present time. There is a very deep sense of concern that has been there for a long time that the institution is no longer terribly viable nor really serving the purposes it was originally meant to serve in the area of ensuring appropriate accountability when it comes to expenditure, which after all is one of the center stones of parliament right back to *Magna Carta*, nor is it a terribly effective place through the committee system, where a special-interest group—business, labour, or whatever—can take their particular points of view to the floor of the House.

• 1555

Our own view is that with the kind of very serious strains that we see in the country today, with the refusal on the part of many special-interest groups to make use of the able talents of members of Parliament and of the committees they may constitute in order to try to influence policy, it seems to me that change would not only be very much welcome, but if the opposition and the government can get their act together I do not think you would find anyone in the outside world raising any questions about it whatsoever.

Mr. Blaikie: One more question, Mr. Chairman.

I agree with you entirely about the committees. If people have stopped using the committees, as you say they have, I could well understand why, because it seems to me that people get the impression—and rightly after a while—that when you are appearing before committees of the House of Commons you are not really appearing before any group of persons that can actually change anything, because everything is so locked in.

I think that is related to another point that you bring up. In talking about legislative effectiveness you are talking about the rules of confidence, and I presume thereby the ability of individual members of Parliament to have more independent viewpoints on a wider variety of topics. Given the present rules of confidence, there is really no sense in lobbying committees or individual members of Parliament, because they are basically going to do, in every respect, what is decided in caucus.

You suggest here, in your paragraph under legislative effectiveness, that relaxing the rules of confidence to permit more open criticism and debate and to allow more individual members greater flexibility will increase the legislative effectiveness. I am just wondering if that will be the case if by effectiveness you mean swift passage; certainly if there could be more open criticism and debate than there is now, that might actually slow things up. There might be a better debate, but it might actually not be effective. It depends on what you mean by effective. So maybe you could expand on that.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, on that point we recognize that a number of our recommendations would have the effect of "slowing down the process".

Mr. Blaikie: It is hard to imagine, is it not?

[*Traduction*]

du Parlement à l'heure actuelle. On semble très profondément inquiet du fait que l'institution parlementaire n'est plus tellement vigoureuse depuis longtemps et qu'elle ne répond vraiment plus aux besoins qui avaient à l'origine présidé à sa création, à savoir la garantie d'une imputabilité efficace en ce qui concerne les dépenses, qui, tout compte fait, est un des éléments clés du Parlement et remonte à la Grande Charte, et on se préoccupe du fait également que les groupes d'intérêts spéciaux, les milieux d'affaires, les syndicats, etc., ne peuvent pas faire connaître leurs préoccupations au Parlement par la voie du système des comités.

Compte tenu des graves tensions qui se manifestent dans le pays aujourd'hui, et du refus de beaucoup de groupes d'intérêt spécial de recourir aux talents et à la compétence des députés du Parlement et de leurs comités pour tâcher d'influencer des politiques, il semble non seulement qu'un changement serait très bien accueilli, mais que si l'opposition et le gouvernement pouvaient faire preuve d'une certaine harmonie, sûrement personne de l'extérieur ne le contesterait.

M. Blaikie: Une autre question, monsieur le président.

Je suis tout à fait d'accord avec vous au sujet des comités. Si les gens ont cessé d'utiliser les comités, comme vous le dites, je peux très bien comprendre, car à mon sens, ils ont l'impression—et à juste titre—qu'en comparaissant devant les comités de la Chambre des communes, ils comparaissent devant un groupe qui ne peut rien changer, car tout est décidé d'avance.

Ceci m'amène à un autre point que vous avez soulevé. En parlant de l'efficacité législative, vous parlez de la règle de confiance, et de la possibilité pour les députés de présenter des points de vue indépendants sur une grande variété de sujets. Étant donné les règles de confiance actuelles, il semblerait peine perdue de tenter d'influencer les comités ou des députés particuliers, car dans tous les cas, ils suivront en fin de compte la ligne du parti.

Au chapitre de l'efficacité législative dans votre mémoire, vous dites que si on relâchait la règle de confiance, afin de permettre qu'une critique et un débat plus franc de la législation, que si l'on permettait aux députés une plus grande souplesse, on pourrait ainsi accroître l'efficacité législative. Serait-ce le cas en fait, si par efficacité, vous entendez le passage rapide d'un bill; en fait, il me semble plus certain qu'une critique et un débat plus ouvert que c'est le cas en ce moment, pourraient en fait ralentir les choses. Le débat serait peut-être meilleur, mais cela ne serait certainement pas aussi efficace. Il faut savoir ce que vous entendez par efficacité. Peut-être pourriez-vous expliciter ce point.

M. d'Aquino: Monsieur le président, à cet égard, nous admettons qu'un certain nombre de nos recommandations auraient pour effet de ralentir en fait le processus.

M. Blaikie: Ce serait difficile à croire, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. d'Aquino: It is hard to imagine, yes. But given the profound concern of the business community about the viability of some of the pieces of legislation we have seen come through the House over the course of the last decade, I think a very strong argument can be made that more care and more attention would be desirable.

I think there is a second point, though; that is, while in no way wanting to draw too strong an analogy with the congressional system, it would seem to me to give the opportunity for a much more effective interplay of ideas, witnesses, submittors, people who take the parliamentary committee system much more seriously. Members of Parliament themselves, and indeed the entire system, would be even more overheated than it is now, but we would like to think that in more cases than not the end product would be superior to what we are seeing now.

We now have a situation, as you know, where some very major pieces of legislation are conceived in relative secrecy and are executed by a relatively small number of people. If we really believe in the principle of accountability, it has to start in Parliament. Indeed, we would argue it has to go beyond Parliament; it has to go to the people themselves. Somewhere accountability has to start. In our view, the committee system is the single most important area for that accountability to start.

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. Blaikie.

Mr. Cousineau, followed by Mr. Baker, Mr. Huntington, and Mr. Epp.

M. Cousineau: Merci, monsieur le président. Hier après-midi, je ne sais pas si c'est à la suite de l'intervention de M. McGrath ou d'une réponse de M. Fisher, mais malheureusement, je n'ai pu intervenir parce que je devais partir. Donc, je voudrais aborder ce sujet aujourd'hui. On a mentionné que depuis l'arrivée de la télévision dans nos salons, le Parlement n'était plus le même et ne serait plus jamais le même.

• 1600

Et à la fin de la période des questions, l'intérêt de la majorité des députés, l'intérêt des ministres, l'intérêt des journalistes et l'intérêt des gens du grand public diminuaient à ce moment-là. Est-ce que votre groupe s'est arrêté sur cette question de la limitation de la télédiffusion des débats et d'abord de l'utilité ou de la nécessité de la télévision?

Mr. Vivian: Mr. Cousineau, perhaps I could respond to that. I think we were generally speaking in favour of the television of proceedings in the House itself. As well, there have been suggestions by us and others that committee proceedings should be televised. I would disagree that there has been any slackening of interest. If anything, I think, television has brought the proceedings of the House into the homes of many many Canadians. As you know, the House is carried now on two channels of the Anik satellites in both English and French,

[*Translation*]

M. d'Aquino: Oui, c'est difficile à croire. Toutefois, compte tenu de l'inquiétude profonde des entreprises en général au sujet de la valeur de certaines lois adoptées par la Chambre au cours de la dernière décennie, il serait souhaitable que les lois soient étudiées avec plus de soin et de prudence.

Il y a aussi un autre aspect de la question; sans vouloir faire une comparaison trop directe avec le système du Congrès américain, le relâchement de la règle de confiance permettrait un échange plus efficace d'idées avec les témoins, les auteurs de certains mémoires, et toute autre personne qui s'intéresse sérieusement au système des comités parlementaires. Les députés eux-mêmes, voire tout le système, seraient beaucoup plus engagés que c'est le cas en ce moment, et l'on pourrait espérer que dans la plupart des cas, le résultat en serait supérieur.

En ce moment, comme vous savez, un certain nombre de lois très importantes sont conçues plutôt en secret, et mises en application par un groupe relativement restreint. Si nous croyons vraiment dans le principe de la responsabilité, il faut commencer au niveau du Parlement. En fait, nous croyons qu'on doit aller encore plus loin; cette responsabilité doit commencer avec le peuple même. Cette responsabilité doit commencer en quelque part. A notre sens, le système des comités est sans doute le niveau où l'on doit assurer cette responsabilité.

Le président: Merci. Merci, monsieur Blaikie.

Monsieur Cousineau, suivi de M. Baker, de M. Huntington et de M. Epp.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman. Yesterday afternoon, I cannot remember whether it was after the intervention of Mr. McGrath, or on an answer from Mr. Fisher, I wanted to intervene, but unfortunately, I had to leave. So, I would like to take up that subject today. It was mentioned then, that since the advent of television in the House, Parliament has not been the same, and never again shall be.

It would seem that the interest of the majority of the members of Parliament, of the ministers, of the journalists, and indeed of the public in general waned after Question Period. Has your group looked into this matter of restricting the broadcasting of the debates and to start with the utility and the necessity for the broadcasting of the parliamentary proceedings.

M. Vivian: Monsieur Cousineau, peut-être devrais-je répondre à cette question. En général, nous sommes en faveur de la télédiffusion des débats de la Chambre même. De plus, nous-mêmes et d'autres avons suggéré qu'on télédiffuse aussi les séances de comités. Je ne suis pas d'accord qu'il y ait eu une diminution de l'intérêt. En fait, la télévision a apporté les débats de la Chambre dans les salons mêmes d'un grand nombre de Canadiens. Comme vous le savez, les débats de la Chambre sont télédiffusés sur deux canaux des satellites Anik

[*Texte*]

and anyone connected to a cable now has that either as a regular or as an alternative channel on a converter.

My own background is in engineering, and I guess I think it unfortunate that those very expensive and highly technologically advanced facilities are used, and are used effectively only for the one hour or so of Question Period. I think indeed there is some dropping off of attentiveness or interest even in debates which may be on some technical bill before the House. I think it would be far better and a more effective use of that technology and would bring home the operations of this House to the individual and average Canadian, if you did televise committee proceedings.

There is one further thing. The satellite is there 24 hours a day, and I am a little bit out of date but I believe the service is provided on a 24-hour basis. It seems to me that, as well as informing the average Canadian, Parliament has an educational role to carry out. Certainly, if that programming were available by cable to most of the educational institutions in the country, I think you would have a much-better-informed population about what goes on in Parliament, and have much-better-informed criticism on matters such as reform.

Mr. Cousineau: You do not feel, then, that the role of Parliament or the role of parliamentarians has been changed because of television in the living room.

Mr. Vivian: My personal opinion is, not. I think the average viewer gets a rather distorted view of what goes on in Parliament by seeing either the clips of Question Period on the national news or by purposefully seeing the question period only. I do not think that is a good measure of what the House does.

M. d'Aquino: Monsieur le président, il y a une autre chose que l'on doit considérer et j'utilise l'exemple du Comité sur la constitution. A notre avis, cette expérience a été très, très positive. Ce comité a été suivi par beaucoup de gens. Les débats sur la constitution étaient, disons, un peu ésotériques, mais nous sommes arrivés à la conclusion, je pense, après avoir étudié ces problèmes, que si beaucoup de comités, comme le Comité spécial sur la constitution, étaient suivis, ce serait très, très bien pour le peuple en général.

Je sais très bien que cela coûterait très cher d'avoir la télévision dans tous les comités. Pendant notre étude, nous sommes arrivés à la conclusion que l'on devrait commencer avec deux, trois, ou quatre comités, les plus importants peut-être. Ce sera un peu difficile de les choisir, mais à notre avis, ce serait très, très bien de commencer.

M. Cousineau: Vous êtes donc d'avis que le public en général reçoit très bien toute... pendant quatre ou six heures... En réalité, la très grande majorité des députés, les journalistes et les gens dans les galeries ne semblent intéressés que pendant une heure. Vous êtes d'avis qu'une majorité du public regarde la télévision pendant les cinq autres heures?

M. d'Aquino: Je ne suis pas un expert en communication, mais je sais très bien que les gens de Radio-Canada et les

[*Traduction*]

dans les deux langues officielles, et quiconque est abonné à la télédistribution peut suivre les débats soit sur un canal régulier, ou sur un canal d'accessoire au moyen d'un convertisseur.

Je suis moi-même ingénieur, et je trouve regrettable que ces installations très avancées sur le plan technique, et très coûteuses soient utilisées très efficacement mais seulement pour une heure environ de la période des questions. Je pense aussi qu'effectivement il y a un désintéressement vis-à-vis des débats portant sur un projet de loi technique à la Chambre. Et à mon sens, on pourrait utiliser plus efficacement et avec un meilleur résultat cette technologie pour apporter aux Canadiens en général les délibérations de la Chambre, en télévisant les séances de comités.

Un dernier point. Le satellite est disponible à longueur de journée, et à moins que je ne me trompe, le service est fourni 24 heures sur 24. Il me semble donc que tout en renseignant le citoyen canadien, le Parlement a aussi un rôle éducatif. Et si ce programme était disponible par télédistribution à la plupart des institutions d'enseignement du pays, la population en serait d'autant plus informée au sujet des délibérations parlementaires, et la critique serait d'autant meilleure en matière de réforme.

M. Cousineau: Donc, vous ne croyez pas que le rôle du Parlement, ou de ses députés, ait changé depuis l'arrivée de la télévision dans nos salons.

M. Vivian: Personnellement, je ne le crois pas. En fait, le spectateur moyen reçoit une vue plutôt déformée de ce qui se fait au Parlement, s'il ne voit que certains extraits de la période de questions au moment du bulletin des actualités, ou s'il ne regarde que la période de questions. Ce n'est pas une bonne mesure du travail de la Chambre.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, another matter should be taken into account, and I shall use the example of the committee on the Constitution. In our view, that experience was very positive. The deliberations of the committee were followed by a great number of people. Perhaps the debate on the Constitution was more esoteric, but after studying such problems, we have come to the conclusion that if a great many more committees, such as the Special Committee on the Constitution, were televised, it would be most beneficial for the public in general.

I recognize that it would be extremely costly to televise all committee proceedings. But in our study, we reached a conclusion that perhaps the work of the two, three or four most important committees might be broadcast. The choice might be difficult, but in our view, any start would be very beneficial.

Mr. Cousineau: So, you believe that the public interest in general might be sustained over four to six hours, and in fact a great majority of the Members of Parliament, the journalists and the spectators may seem interested for only one hour. You believe then that a majority of the public watch the televised proceedings for the other five hours?

Mr. d'Aquino: I am no expert in communications, but I know very well that people from the CBC, and others, who are

[*Text*]

autres aussi qui, disons, n'ont pas d'intérêt direct, ont dit que la télévision à la Chambre.., c'est un succès.

• 1605

Je ne peux pa parler pour tous les Canadiens, mais il me semble qu'il y a beaucoup de gens qui suivent au moins la période des questions avec beaucoup d'intérêt. Et si cela semble causer des problèmes pour les députés, à savoir de les rendre moins sincères, pour ma part, je ne suis pas de cet avis. Je ne sais pas, mais à mon avis, quand on parle du Parlement du Canada, il est absolument nécessaire que les affaires publiques faisant l'objet de débats tous les jours, soient accessibles au public en général.

Le président: Monsieur Cousineau, vous avez terminé?

M. Cousineau: Merci.

Mr. Baker, please.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you very much, sir. I am going to be very short, because you were generous with me yesterday, Mr. Chairman.

The first thing I want to say is how pleased I am to see Mr. d'Aquino and Mr. Vivian here again. I want to say to them and to members of the committee that if they review the position paper I tabled in the House of Commons in 1979, they are going to see a remarkable comparison between that paper—not completely—a remarkable comparison between that paper and some of the things that have been put forward here today in this submission. I want to say—I have not had a chance to say it publicly; I want to say it publicly now—that I am very grateful for the work of the council and the interest of the council in the operation of this institution then, and, Mr. Chairman, its appearing on very short notice and in a very complete way today indicates the continuation of that interest. I think members are grateful for it.

The second thing I want to say as comment is that yesterday and today there seems to be a feeling in the testimony that has been given that the mandate of this committee, the real mandate, the pith and substance of what we are after, is not merely a question of revision of the standing orders and procedure—I just flag that as something the members are going to have to think about in time—but is really set forth in the preamble at the top of the page of the brief of the Business Council on National Issues in the words "Parliamentary Reform". Yesterday and again today, and today particularly profoundly, we are getting to the issue of a reformation, a recreation of this institution.

I only flag that today. I do not want to make any further comment on it. But members, I think, should have that in mind: We are talking about something quite substantive and quite important, quite basic to our roles as representatives and the role of Parliament as one of the institutions in the umbrella of government.

I think your testimony today, sir, and the brief you have submitted, the material you have given us, underscores that,

[*Translation*]

not, say, directly interested, have declared the televised debates of the House a success.

I cannot speak of course for all Canadians, but it would seem to me that a great number of people follow at least the Question Period with great interest. And if this would seem to cause some difficulties for the members, in making them seem less sincere, it is an opinion I cannot share. It would seem to me, that with respect to the Parliament of Canada, it is absolutely necessary that public affairs which are debated daily, should be accessible to the public in general.

The Chairman: Mr. Cousineau, are you finished?

Mr. Cousineau: Thank you.

M. Baker, s'il vous plaît.

M. Baker (Nepean—Carleton): Merci beaucoup, monsieur. Je serai très bref, car vous avez été très généreux à mon égard hier, monsieur le président.

D'abord je veux dire que je suis heureux de voir M. d'Aquino et M. Vivian ici de nouveau. Je tiens à leur faire remarquer, ainsi qu'aux membres du comité, que s'ils revoient le document que j'ai déposé à la Chambre en 1979, ils noteront des similarités remarquables avec les recommandations de ce mémoire. Je veux exprimer aujourd'hui, car je n'ai pas eu l'occasion de le faire publiquement avant, toute ma reconnaissance pour le travail du Conseil et l'intérêt qu'il a porté au fonctionnement de notre institution en 1979, et monsieur le président, l'intérêt qu'ils continuent à accorder à nos travaux, manifesté par l'empressement qu'ils ont mis à comparaître aujourd'hui. Les députés en sont très reconnaissants.

Je voudrais aussi signaler, qu'à la suite des témoignages que nous avons entendus hier et aujourd'hui, il semblerait que le mandat du comité, son mandat réel, le coeur même de la question de l'étude, est non seulement la révision du règlement et de la procédure de la Chambre, je signale, pour permettre aux députés d'y repenser, mais qu'il est très bien énoncé dans le titre au haut de la page de l'exposé du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, par ces mots «de la réforme parlementaire». Hier, comme aujourd'hui, surtout aujourd'hui, nous nous attaquons à toute la question de la réforme, du renouveau de cette institution.

Je ne veux que signaler cette question aujourd'hui, je ne la commenterai pas. Toutefois, les députés devraient retenir ce point: il s'agit d'une question de fond, très importante, primordiale à notre rôle de représentants, et au rôle du Parlement en tant qu'institution gouvernementale.

C'est d'ailleurs ce que vous soulignez dans votre témoignage, et dans votre mémoire ainsi que dans la documentation que

[*Texte*]

and we should remember that as we proceed down the road in our work.

My last point is this. There seems to be at least the approach to an argument that there is very little opportunity for members of Parliament to take part in policy formation; that members of Parliament quite often deal with policy matters after they have been decided somewhat; they come to the institution for the first time as a fait accompli, at least from the point of view of the policymakers—Cabinet, executive, and bureaucracy. If that assumption of mine is true, would your group, the council, be prepared to consider some concrete suggestions at the request of the committee by which Parliament could become more involved in the formation of policy?

One of the things that occurs to me now, having been here for 10 years, is that on all sides of this House of Commons there is a great deal of intelligence, expertise, and experience that does not always lodge within the executive of whatever party forms the government of the day; and that public policy might be more palatable, shall we say, and acceptable and understood within the institution and without the institution, if the members of the institution were involved somehow in its formation.

• 1610

Would you be prepared to consider the ways in which that might happen as an adjunct to this study?

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, the Hon. Walter Baker raises a point that I know is very controversial when one is talking about the role of Parliament, and that is there are those of the school who say that Parliament's role is to scrutinize, to respond to policy positions that are tabled by the executive, and in that sense it is a historical interpretation of the role of Parliament and one that we certainly have a healthy degree of respect for. In other words, I should preface my remarks by saying that I believe the government must govern, the government must be held accountable for bringing together good policies that in fact are introduced into the House and that a great deal of that power cannot be taken away from the government without some pretty severe implications for the institution of Parliament.

Having said that, perhaps the thrust of our recommendations is more on the accountability side than on the policy-creation side. However, if you look at many of our recommendations in terms of enhancing the specific role of the member of Parliament, in terms of the kind of role that the committees might play, not just in terms of demanding accountability but in the process of demanding accountability also being creative because when you are scrutinizing and when you are criticizing, it is not just a negative procedure, it is one that often results in positive innovations and ideas, amendments, call them whatever you may, coming forward. So in that respect, yes, Mr. Baker, we would strongly support any number of suggestions or recommendations and we would submit that many of our recommendations contain the kernel of that thought in them, that members of Parliament individually,

[*Traduction*]

vous nous avez remise, et nous devrons en tenir compte durant notre travail.

J'en viens à mon dernier point. Vous semblez dire que les députés du Parlement ont très peu d'occasions de participer à la formulation de nos politiques; qu'en fait, les députés bien souvent discutent ces questions de politique après que celles-ci ont été tranchées; qu'en fait le Parlement les voit comme un fait accompli, du moins du point de vue des instances décisionnelles, le Cabinet, l'exécutif et les bureaucrates. Si j'ai raison, votre groupe, le Conseil, serait-il prêt à présenter à la demande du comité, des propositions pratiques selon lesquelles le Parlement pourrait participer plus directement à l'élaboration des politiques?

Après 10 ans au Parlement, je peux noter que des deux côtés de la Chambre des communes, il y a un grand réservoir d'intelligence et d'expertise, qui n'est pas le monopole des chefs du parti au pouvoir; et peut-être que les politiques seraient plus acceptables et mieux comprises au sein même de l'institution, aussi bien qu'à l'extérieur si les membres de cette institution y participaient plus activement.

Êtes-vous disposé à étudier les moyens permettant d'effectuer cela à la suite de l'étude?

M. d'Aquino: Monsieur le président, M. Baker soulève quelque chose de très controversé eu égard aux fonctions du Parlement, en ce sens que certains sont d'avis que le rôle de cette institution est d'étudier les grandes orientations présentées par le pouvoir exécutif et réagir, ce qui constitue l'interprétation traditionnelle de ce rôle, que nous respectons d'ailleurs. Autrement dit, je devrais d'abord préciser que d'après moi, le gouvernement doit gouverner, il doit présenter de bonnes politiques devant la Chambre et être considéré responsable de cela. On ne peut d'ailleurs retirer une partie des pouvoirs se rapportant à cela sans entraîner d'assez graves répercussions pour l'institution parlementaire.

Cela dit, nos recommandations portent peut-être davantage sur les responsabilités que sur l'élaboration de politiques. Toutefois, si vous parcourez bon nombre de nos recommandations, pour ce qui est du raffermissement du rôle du député, des fonctions des comités, non seulement les fonctions se rapportant à l'imputabilité, mais aussi le processus même d'examen des responsabilités, ce qui n'est pas uniquement négatif, loin de là, nous sommes de l'avis de M. Baker. En effet, nous appuierons vivement toute proposition ou recommandation visant à ce que les députés participent davantage à l'élaboration des politiques, que ce soit en ayant la possibilité de présenter des projets de loi et de faire en sorte qu'ils soient mis aux voix, ou par le truchement des comités parlementaires. Je n'ignore pas qu'il y a beaucoup de gens talentueux à la Chambre des communes, et que nous ne bénéficions pas de

[*Text*]

whether it be through the opportunity to introduce bills and actually bring them to a vote or members of Parliament, through parliamentary committees, do have a more important role to play in policy formulation. I know there is a tremendous amount of talent in the House of Commons which, in our view as outsiders, is not put to use. We all know in this room the roll call of your colleagues who came here for five, six, eight and ten years and who, out of total frustration, went back home again because they did not feel that their ability to take their ideas and creativity and put them into the process was ever really very well received. So the answer is, yes.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. We now call on Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. To Mr. d'Aquino and Mr. Vivian of the Business Council on National Issues, through you, Mr. Chairman, I would like to direct my comments, questions and remarks to pages 8 and 9 of your book on Parliament, dealing with the budget and expenditure and audit process.

First I would like to compliment you for this book. I think there is a tremendous amount of thought, work, quality and effort behind it and it has been most helpful to me as a member of this committee.

I would like to suggest, Mr. Chairman, that Mr. d'Aquino and Mr. Vivian and the council perhaps should sit down and meet with the Comptroller General of Canada, the former Auditor General of Canada, and the present Auditor General of Canada, and perhaps his parliamentary liaison officer, to get a grasp on the tremendous amount of work that has gone on since 1976, I guess, in this whole area. The process has spent over $25 million in consulting fees and studies and commissions on this particular aspect of your concerns.

The terminology, I think, needs linkage and needs focus. I guess what those of us who have been working in this area have been involved in is an effort that is leading to a reform of the estimates. The estimates now are broken into three parts. Part I deals with the envelope. That is the policy direction of the government in terms of the delivery of resource to accomplish their will and in their direction within the process. That envelope process and the examination of it is political, and I think probably that is coming to where you are talking about a joint committee on economic policy and where there is an overlap there that can be brought together.

• 1615

The Part II of the estimates would be a summary document and the large blue book that we are familiar with today would probably shrink in size down to summary tables and linkage tables and delivery tables from the Part I, or the envelope process.

[*Translation*]

leurs connaissances. Nous connaissons tous ceux de vos collègues qui sont venus ici il y a 5, 6, 8 ou 10 ans, et qui sont retournés chez eux parce qu'ils se sentaient inutiles et incapables de concrétiser leurs idées et leurs projets novateurs, parce qu'il était trop difficile de les intégrer au processus établi. Nous serions donc favorables à cela.

M. Baker (Nepean—Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Baker. La parole est maintenant à M. Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Messieurs d'Aquino et Vivian, du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, et monsieur le président, mes questions porteront sur les pages 8 et 9 de votre brochure sur le Parlement, c'est-à-dire sur le processus d'attribution des crédits budgétaires, des dépenses et de la vérification.

Je tiens d'abord à vous féliciter de l'excellence de votre brochure. Je crois qu'elle est le résultat de beaucoup de réflexion, de travail et d'un grand souci de la qualité, et elle m'a été fort utile, en tant que membre de ce Comité.

Monsieur le président, j'aimerais proposer que MM. d'Aquino et Vivian, ainsi que leur conseil, discutent à la même table que le contrôleur général du Canada, l'ancien vérificateur général du Canada, ainsi que le titulaire actuel du poste, et son agent de liaison parlementaire, afin qu'ils se rendent compte de tout le travail accompli depuis 1976 dans ce domaine. Cela a représenté plus de 25 millions de dollars en frais de consultation, d'études et de commissions.

Je crois que ce qu'il faut préciser, c'est qu'il faut centrer nos efforts et les articuler entre eux. Ceux d'entre nous qui ont d'ailleurs participé à ces travaux ont mis en branle la réforme des prévisions budgétaires. Ces dernières sont maintenant scindées en trois parties. La première porte sur l'enveloppe. Il s'agit de l'orientation fondamentale du gouvernement pour ce qui est de l'affectation des ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs dans le cadre du processus normal. Ce système d'enveloppes et l'étude qui en est faite est politique, et je pense que c'est ici qu'on rejoindrait ce dont vous parliez au sujet d'un éventuel comité mixte d'étude de la politique économique et au sujet de ce chevauchement.

La partie II des prévisions budgétaires serait un résumé, et le gros livre bleu que nous connaissons tous très bien serait réduit, pour ne contenir que les tableaux de résumé, les tableaux de raccord et les tableaux sur les services qui figurent dans la partie I, c'est-à-dire qui découlent du système des enveloppes.

[*Texte*]

What is visualized then is Part III of the estimates, on which experimental documents are coming out of the departments now. You can see that they are about half an inch thick. It is visualized that those will increase in thickness and content and in the organization of information from departments, substantially to aid organizations like yours and aid the member of Parliament in the process of examining the VFM, the value for money concepts, in the delivery of the resource and how well the mandate has been served, how well the objectives have been served, how modern are the objectives, have they changed in time, do they need changing and then an examination of where all the gains are in the activity centres within departments.

If you could take the substantive energies of your organization and co-ordinate your wishes and expressions to the process that is now in design and is probably within five years of reaching a standard of perfection, I think you could take this section of your paper and make a giant leap forward. I would like to urge that on you, because I think we could then pull together the terminology we are dealing with.

Now, if I might, Mr. Chairman, I would just like to describe the supply continuum, as I see it, having served on that committee with you, Mr. Chairman, for many years. The supply continuum starts with the policies that deliver the resource to the various governmental programs and departments. That, to me, is a political process. That involves your green paper and your white paper examination and I think Part I of the estimates probably all comes together in that expression, or terminology, that you use.

You then move from the political creation of the need for programs and the delivery of the resource through the process of allocation and that comes into Part II of the estimates. I think Parts I and II are probably both political—the examination of the overall estimates at the beginning of the expenditure process. Then Part III is the examination of the performance and we then come into your comment on ministerial responsibility and a new definition for the deputy minister's responsibility, because he is the manager who is responsible for delivering to the policy and the mandate given to him.

Then, after that expenditure process has gone on, you come down to the end, where we have an audit committee, which is presently the Standing Committee on Public Accounts. I guess the point I am getting at here is that, at the beginning, we have the political aspect and at the end we have the delivery aspect. The Standing Committee on Public Accounts does not examine ministers. Ministers are examined in Parts I and II of the estimates. The standing committee examines the delivery of the department and the departmental managers in terms of the VFM concepts.

Where we need some great help, if Parliament is ever again going to get its arms around the $75 billion of expenditure, is

[*Traduction*]

Il faudrait maintenant se représenter la partie III des prévisions budgétaires au sujet de laquelle les ministères sont déjà en train de préparer des documents. Ils font à peu près un demi-pouce d'épaisseur. On s'attend à ce que ces documents s'épaississent et à ce que soient mieux organisées les données fournies par les ministères, afin de pouvoir venir en aide à des organismes comme le vôtre et aux députés qui se chargeront d'examiner le rendement de l'argent, la livraison des services ou de la ressource, le degré auquel le mandat est mené à bien, l'atteinte des objectifs, l'à-propos des objectifs, etc. Pour ces derniers, il faudra justement se demander s'ils ont changé au fil des ans, s'il faut les modifier, et il faudra par la suite examiner la façon dont les gains sont répartis dans les centres d'activité des divers ministères.

Si vous pouviez canaliser l'énergie de votre organisme et coordonner vos voeux de façon à ce qu'ils coïncident avec le processus qu'on est en train d'élaborer et qui sera sans doute perfectionné d'ici cinq ans, si vous pouviez mettre en application cette partie de votre document, alors, je pense que vous feriez un énorme pas en avant. C'est d'ailleurs ce que je vous exhorte à faire, car je pense que cela nous permettrait de mieux cerner toute la terminologie dont il est question.

Maintenant, si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais décrire comment fonctionne, selon moi, le système d'approvisionnement. J'ai justement siégé à ce comité en même temps que vous, monsieur le président, et ce, pendant plusieurs années. Le processus commence avec les politiques qui livrent cette ressource aux divers programmes et ministères gouvernementaux. Il s'agit là, selon moi, d'un processus politique. Entrent en ligne de compte, ici, votre livre vert, votre étude du livre blanc, ainsi que la partie I des prévisions budgétaires.

On passe ensuite de la création politique du besoin des programmes et de la livraison de la ressource au processus de répartition, ou d'affectation, qui relève de la partie II des prévisions. Il me semble d'ailleurs que les parties I et II sont politiques: il s'agit en effet de l'étude du budget dans son ensemble, au début de tout le processus de dépenses. La partie III, quant à elle, correspond à l'examen des résultats obtenus. Et l'on en arrive maintenant à ce que vous disiez au sujet de la responsabilité ministérielle et de la redéfinition des responsabilités des sous-ministres, car ce sont les sous-ministres qui sont les gérants responsables de mener à bien la politique et le mandat qui leur reviennent.

Une fois les dépenses faites, c'est le comité de vérification qui intervient. A l'heure actuelle, il s'agit du Comité permanent des comptes publics. Ce à quoi je veux en venir, en vérité, c'est qu'au départ, il y a l'aspect politique, mais à la fin, il y a l'aspect livraison. Le Comité permanent des comptes publics n'examine pas ce que font les ministres. Les activités des ministres sont examinées dans le cadre des parties I et II des prévisions budgétaires. Le comité permanent examine la livraison des services du ministère, ainsi que les administrateurs des ministères, dans le cadre de son étude du concept du rendement de l'argent.

Si le Parlement souhaite un jour pouvoir reprendre en main ces dépenses de 75 milliards de dollars, il faudra qu'il recon-

[*Text*]

that we are going to have to recognize this continuum for what it is, the political elements of it and where they exist, and then the added elements and where they exist. That continuum from beginning to end has to be served, if we are ever to manage the expertise that exists within the system at large from the deputy ministers down.

• 1620

It has to be served by a secretariat, in my opinion, that has very, very high calibre directors, that has access to government public information, that has a say in the organization of the Part 3 of the estimates for better usage by the public and the members of Parliament, and that those committees—the expenditure committee, which is at present the Miscellaneous Estimates committee, and the joint committee that you are calling on the examination of economic policy, which really comes under the envelope and the examination of that—have to be served by this committee; and that committee also has to be equipped to serve the audit committee or the present Standing Committee on Public Accounts.

If we could get that secretariat established, it would aid the parliamentary process in controlling supply, not through filibuster and debate that holds up the process in the House, because it is all deemed to be passed now; and we do not necessarily support going back to the filibuster and the time-delay mechanism. The only alternative left is the organization and disclosure of information in a useful manner in which we can expose efficiency and good management and expose inefficiency and bad management.

If you could take this section of your paper and your work and bring it up to date within the tremendous effort that is going on here to try to bring this about, and if you could support the strengthening of that supply continuing process within Parliament, you would just be making a donation to the country at large that is very much needed. This whole concept needs support and needs debate and enlargement.

In as few words as I can find, Mr. Chairman, I am just trying to give a capsule comment of what it is about.

One other thing, I think the committees that that secretariat is serving should be in premanently, properly designed committee rooms outside of the block system so that their work is ongoing.

I think the chairmen of the political committee and the audit committee should come from the opposition. I think they should probably have minister of state pay status because they are in a full-time job. It is a heavy, heavy job.

The members on the expenditure committee and the audit committee probably should be limited to seven permanent members, and they should have parliamentary secretary pay status, because there are no rewards in this kind of work; it is just hard slugging. And the committee from those permanent

[*Translation*]

naisse le processus, les éléments politiques de ce dernier, ainsi que tous les autres éléments. Et il faudra également qu'il s'efforce de savoir où il se trouve dans le système. Cette suite doit être maintenue si nous voulons pouvoir gérer les compétences qui existent au sein du système, depuis les sous-ministres jusqu'en bas de l'échelle.

Et il faut que ces compétences soient servies par un secrétariat composé de directeurs très qualifiés, qui a accès aux données dont dispose le gouvernement, qui ait son mot à dire au sujet de la partie III des prévisions budgétaires, afin que le public et les députés puissent s'en servir au mieux, et il faut que ce secrétariat desserve les comités concernés. Je songe notamment au comité d'étude des dépenses, qui porte le titre de Comité permanent des prévisions budgétaires, ainsi qu'au comité mixte d'étude de la politique économique dont vous avez parlé. Il faut que ces comités soient servis par ce secrétariat et que ce dernier soit en mesure de servir également le comité vérificateur ou l'actuel Comité permanent des comptes publics.

Si nous pouvions créer ce secrétariat, cela aiderait le processus parlementaire à mieux contrôler l'approvisionnement, et ce, non pas en passant par l'obstruction ou par le prolongement des débats à la Chambre, qui bloquent tout le processus. Nous n'appuyons pas nécessairement l'idée de recourir à l'obstruction et aux autres mécanismes dilatoires. La seule solution, c'est l'organisation et la divulgation de renseignements, de façon utile, afin de pouvoir mettre en évidence l'efficacité et la bonne gestion, ou alors, l'inefficacité et la mauvaise gestion.

Si vous repreniez cette partie de votre document et si vous la mettiez à jour, compte tenu de l'immense effort que nous sommes en train de faire ici, et si vous pouviez appuyer le renforcement de ce processus au sein du Parlement, vous donneriez au pays dans son ensemble une chose dont il a beaucoup besoin. Ce concept doit être appuyé, débattu et élargi.

Monsieur le président, j'ai essayé de résumer, aussi brièvement que possible, de quoi il s'agit ici.

J'aimerais dire autre chose encore. Je pense que les comités que ce secrétariat servirait devraient pouvoir se retrouver dans des salles de comité permanentes et bien conçues, qui ne soient pas utilisées dans le cadre du système des blocs horaires, afin que leurs travaux ne soient pas interrompus.

Je pense par ailleurs que les présidents du comité politique et du comité de vérification devraient être membres de l'opposition. Je pense également que ces personnes devraient toucher le même salaire que les ministres d'État, car leur travail sera un travail à plein temps. Et leur charge de travail serait bien lourde.

Le comité des dépenses et celui de la vérification ne devraient, je pense, compter que sept membres permanents, qui devraient toucher le même traitement que les secrétaires parlementaires, car le travail qu'ils accompliraient ne leur offrirait aucune récompense. Ce serait un travail des plus durs.

[*Texte*]

members could be enlarged for the attendance of other members.

I would appreciate a reaction from you to that sketch and an indication as to whether you are prepared to meet with the Comptroller General, former Auditor General, and present Auditor General on the design of such a system.

The Chairman: We will try to give you equal time, Mr. d'Aquino, if you wish.

Mr. d'Aquino: I think my answer will be very brief and to the point.

First of all, I found that sketch enormously useful and enlightening, and it touches an area quite rightly that is not only of great, great concern to Parliament and to the country but of particular concern to the business community. And so, my answer to you, sir, is, yes, we will be delighted to talk to both the Auditor General and others who are concerned with the process to see how we might effectively push that kind of a reform and that kind of a framework.

We are aware, particularly when it comes to the expenditure process, that there has been a considerable amount of work there. I hope none of you considered it presumptuous that we were coming to you with recommendations that, in fact, in many instances are two years old. We have asked one the co-authors of the original study who worked with me to look at that area in particular, and he is doing that right now. So, we certainly are taking your recommendations seriously and we will see what we can do in that area.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, one quick question.

The Chairman: Yes, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: If I could just emphasize a point you make on page 9 of your book, *Parliament*, under paragraph B4.

A statement of how each minister used the relationship of the programs to policies as well as to other relevant government programs.

I think you should enlarge on that because it is very important. Where we fall down is that we get buried in details and we do not get our minds up on to the global picture and where things fit in in terms of the needs and wants of the people at large in the country. I would urge you to put more emphasis on that.

• 1625

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. Huntington.

Mr. Epp, please, followed by Mr. Mayer.

[*Traduction*]

Les comités pourraient être élargis, pour que d'autres membres puissent assister à leurs réunions.

J'aimerais savoir ce que vous pensez du système dont je viens de parler, et j'aimerais également savoir si vous seriez prêts à rencontrer le contrôleur général, l'ancien vérificateur général et l'actuel vérificateur général, afin de discuter avec eux de l'élaboration d'un pareil système.

Le président: Si vous souhaitez disposer d'autant de temps, monsieur d'Aquino, nous vous l'accorderons.

M. d'Aquino: Ma réponse sera brève, et elle ira droit au but.

Tout d'abord, j'ai trouvé ce schéma fort utile et fort révélateur. Il touche un domaine qui importe énormément, et ce, à juste titre, au Parlement et au pays, mais qui concerne tout particulièrement la communauté des affaires. Pour répondre à votre question, je dirais que nous serions ravis de discuter de la question avec le vérificateur général et avec tous ceux qui s'intéressent au processus, afin de voir comment nous pourrions mettre en place, de façon efficace, ce genre de réforme et de cadre.

Nous sommes conscients du fait qu'énormément de travaux ont été faits dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le processus de dépenses. J'espère qu'aucun d'entre vous n'aura trouvé présomptueux de notre part de vous avoir présenté des recommandations qui sont, dans bon nombre de cas, vieilles de deux ans. Nous avons demandé à l'un des co-auteurs de l'étude originale, qui avait travaillé avec moi à l'époque, d'étudier cette question en particulier, et il est en train de le faire, à l'heure actuelle. Je tiens à vous assurer que nous avons pris vos recommandations très au sérieux et que nous allons essayer de voir ce qu'il serait possible de faire dans ce domaine.

M. Huntington: J'aimerais poser une toute petite question, monsieur le président.

Le président: Allez-y, Monsieur Huntington.

M. Huntington: J'aimerais revenir sur une remarque que vous faites à la page 9 de votre livre, intitulé «Le Parlement», au paragraphe b. IV.

> . . . fournir une déclaration du ministre offrant sa vision des rapports entre ces programmes et ces lignes de conduite ainsi que d'autres programmes du gouvernement pertinents . . .

Je pense que vous devriez mettre l'accent là-dessus, car il s'agit d'un point très important. Là où nous nous trompons, c'est que nous nous attardons trop aux détails, ce qui nous empêche de voir le tableau d'ensemble et de tenir compte des besoins et des désirs du peuple canadien. C'est pourquoi je vous encouragerais à souligner davantage ce point.

Le président: Merci. Merci, monsieur Huntington.

La parole est maintenant à M. Epp, qui sera suivi de M. Mayer.

[*Text*]

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman.

Gentlemen, I will be referring to pages 10 and 11 of your April 1979 statement and page 6 of your statement today: Public Service accountability.

Obviously, before I get into that, I want to commend you, not necessarily because you are here, but an impression that business very often leaves on the Hill is that your only interest regarding Parliament is how to maximize efficiency re business; however, that is not your goal, and I appreciate that. That takes me to these two areas, Public Service accountability and the MP. I will try to be brief, Mr. Chairman.

In reading both page 10 and page 6, did I understand you correctly in that you feel that the Public Service has the ability to make decisions but cannot be held accountable or is not being held accountable?

Mr. Vivian: I think we spelled out in our brief that at the present time the Public Service is not directly accountable; only the minister is. I think at the present time ministers quite rightly protect their officials and are often quite defensive about the kinds of testimony that officials are permitted to give before standing committees. You will note too in our brief that we said that the accountability of officials or the civil service should be in respect of administration as opposed to policy, and we see no reason why, so long as you abide by that rule, there should not be a more direct responsibility from officials to the House.

Mr. Epp: To just take that point a little further and extend it, there are some who feel that the Public Service, no matter how "professional" it wants to be, does become political, and it becomes political for one reason just as you stated, namely, that, while the minister protects the Public Service, the Public Service also protects the minister, which, it could be argued, is a political exercise. Having said that, are you advocating a system whereby a certain—call it echelon for lack of a better word right now—certain category, certain echelon of the Public Service in fact resigns, with a change of government, in order that that Public Service is directly responsible, not only to the government of the day but is also there, as you say, at the pleasure of the minister. Does that give us a more accountable Public Service or does that politicize the Public Service more?

Mr. Vivian: I would suggest it does both, and I am not sure that either of those would be negative things. Leaving aside the distinction I just made, that is, the difference between policy advice and administration, I think there would really be no serious objection by any minister to having his officials appear before a committee to testify on pure matters of administra-

[*Translation*]

M. Epp: Merci, monsieur le président.

Messieurs, je vais me reporter aux pages 10 et 11 de votre document d'avril 1979, ainsi qu'à la page 6 du texte que vous nous avez présenté aujourd'hui, qui traitent de la responsabilité de la fonction publique.

Mais j'aimerais tout d'abord vous féliciter, non pas d'être venus ici, mais de votre attitude. Souvent, les représentants du monde des affaires laissent la même impression lorsqu'ils viennent sur la colline du Parlement: on dirait qu'ils ne s'intéressent au Parlement que lorsqu'il s'agit de maximiser l'efficacité de ce dernier. Je constate cependant que ce n'est pas là votre objectif, et je vous en suis reconnaissant. J'en arrive maintenant aux deux questions qui m'intéressent, c'est-à-dire la responsabilité de la fonction publique et le député. Je tâcherai d'être bref, monsieur le président.

J'aimerais être certain d'avoir bien compris ce que vous dites aux pages 10 et 6. Ai-je raison de dire que selon vous, la fonction publique a la capacité de prendre des décisions, mais qu'elle n'est pas ou qu'elle ne devrait pas en être tenue responsable?

M. Vivian: Il me semble que nous avons clairement expliqué dans notre mémoire qu'à l'heure actuelle, la fonction publique n'est pas directement responsable. Le seul responsable, c'est le ministre. Je pense qu'à l'heure actuelle, les ministres protègent, à juste titre, les hauts fonctionnaires de leur ministère et sont souvent très défensifs au sujet du genre de témoignages que ces personnes ont le droit de présenter lors des réunions des comités permanents. Vous remarquerez également que nous disons dans notre mémoire que la responsabilité des hauts fonctionnaires, ou d'ailleurs de tout fonctionnaire, devrait se rapporter à l'administration et non à la politique. Tant que l'on suit cette règle, je ne vois pas pourquoi les hauts fonctionnaires ne devraient pas être plus directement responsables devant la Chambre.

M. Epp: J'aimerais poursuivre un peu sur cette question. Il y en a qui pensent que la fonction publique, même si elle souhaite être professionnelle, devient politique, et ce, pour une raison, que vous avez d'ailleurs donnée tout à l'heure, à savoir que bien que le ministre protège la fonction publique, cette dernière protège également le ministre, ce qui peut constituer un exercice politique. Cela dit, préconisez-vous l'adoption d'un système dans le cadre duquel certains échelons, je ne sais pas si c'est le mot juste, ou certaines catégories de fonctionnaires devraient démissionner lorsque le gouvernement change, afin que non seulement la fonction publique soit responsable devant le gouvernement, mais également qu'elle soit à la disposition du ministre? Cela aboutirait-il à une fonction publique plus responsable, ou à une politisation accrue de cette dernière?

M. Vivian: Il me semble que pareil système aboutirait à ces deux choses, mais je ne pense pas que l'une ou l'autre de ces dernières soient négatives. Laissons de côté un instant la distinction que je viens de faire, entre les conseils d'ordre politique et l'administration; je ne pense pas qu'un ministre puisse réellement s'opposer à ce que les hauts fonctionnaires de

[*Texte*]

tion. The problem lies in this, that one man's administration is another man's politics, and quite likely it would be very hard to draw a fine line between the two. I think that would be a very sensitive issue, because if you had a man appearing— an official—to speak to administrative matters, I feel certain he would get political questions put to him, and it puts him in a rather uneviable position because he is directly responsible to his minister for policy matters. So it would have to be handled with some sensitivity, and I would guess, with a great deal of control by the chairman of whatever committee he was appearing before.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, can I pick up—

The Chairman: Yes, Mr. d'Aquino.

Mr. d'Aquino: —on what my colleague, Mr. Vivian has just said. Taking the broad-brush stroke of how worried we are about this issue of accountability, we see a chain, when we are talking about accountability. That chain is the one we have discussed in the paper, and that is that you have a Parliament, an executive, and a public service.

• 1630

What I think has happened—and this is a phenomenon that is not mysterious to any of you, particularly; not any of you who have held ministerial positions or who sit in the House of Commons—is that the connecting rods have become overheated and in some instances burned out, or they have completely disappeared. What that really means is that accountability from executive to Parliament which is one of the things we have addressed here has to a large extent, we submit, broken down.

On that issue of accountability between the public service and the executive, we also feel that it has been mortally weakened, if I can call it that; and the reasons for that are well known to you. Ministers now are called upon to perform superhuman feats, wearing four, five, six or seven hats. They are held to a doctrine of accountability which was created at a time when Parliament and politics were considerably simpler and perhaps even more fun than they are now, and you have a situation of a growing, burgeoning public service that to a large extent is making decisions, increasingly, while ministers sit at the head of those departments relatively helpless and in many instances, I submit, have become the casualties of those decisions.

I guess what we are really saying is that it is in our interest as citizens, we believe in your interests as parliamentarians, indeed I would argue very strongly, in the interests of ministers of the Crown, that some form of more effective accountability over the public service be effected. We have no magic formulas. We always know it is going to be difficult so long as government becomes more complex and the public service

[*Traduction*]

son ministère comparaissent devant un comité pour discuter uniquement de questions relatives à l'administration. Le problème, c'est que l'administration de l'un est la politique de l'autre, et il serait sans doute difficile de faire une distinction entre les deux. Cela pourrait poser certains problèmes, car si un haut fonctionnaire comparaissait devant un comité pour discuter de questions administratives, on lui poserait sans doute également des questions d'ordre politique, ce qui le placerait dans une situation peu enviable, car il serait de toute façon responsable directement devant son ministre pour les questions d'ordre politique. Il faudrait donc, dans pareil cas, que le président du comité concerné fasse preuve de beaucoup de jugeotte et qu'il tienne les choses bien en main.

M. d'Aquino: Monsieur le président, pourrais-je reprendre . . .

Le président: Oui, monsieur d'Aquino.

M. d'Aquino: . . . ce que mon collègue, M. Vivian, vient de dire. Compte tenu des inquiétudes que nous avons au sujet de cette question de responsabilité, je tiens à dire que lorsqu'on parle de responsabilité, on pense à une chaîne. Cette chaîne est celle dont nous avons parlé dans notre document: il y a le Parlement, l'exécutif, et la fonction publique.

Ce qui s'est passé, selon moi—et c'est un phénomène qui n'échappe à aucun d'entre vous, notamment à ceux, parmi vous, qui ont détenu des postes ministériels ou qui siègent à la Chambre des communes—c'est que les tiges conductrices ont surchauffé et ont, dans certains cas, brûlé, ou alors, elles ont tout simplement disparu. Ce que je veux dire par là, c'est que la responsabilité de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, qui est l'une des choses dont nous avons beaucoup parlé aujourd'hui, s'est, à notre avis, effondrée.

Toujours au sujet de la responsabilité entre la Fonction publique et l'exécutif, je dirais que celle-ci a été mortellement atteinte, si je puis dire. Et vous connaissez tous les raisons à cela. Dans le système actuel, les ministres sont censés accomplir des tâches surhumaines et jouer en même temps quatre, cinq, six ou sept rôles différents. Ils sont assujettis à une doctrine de responsabilité qui remonte à une époque où le Parlement et la politique étaient beaucoup plus simples et peut-être également plus amusants qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. D'autre part, la Fonction publique ne cesse de s'accroître et, de plus en plus, c'est elle qui prend les décisions, tandis que les ministres qui siègent à la direction de ces ministères demeurent souvent impuissants et ont même été, dans certains cas, les boucs émissaires ou les victimes de ces décisions.

Tout cela revient à dire que c'est dans notre intérêt, en tant que citoyens, et, nous croyons, dans votre intérêt, en tant que parlementaires, et j'irais même jusqu'à dire que c'est dans l'intérêt des ministres de la Couronne, que l'on impose à la Fonction publique un système de responsabilité plus efficace. Mais nous n'avons pas de formule magique à proposer. D'ailleurs, le problème sera difficile à résoudre tant que le gouver-

[*Text*]

becomes larger and the issues become greater in number. But we suggest that this doctrine of deputy-ministerial accountability for administration which some people would argue exists in a de facto sense now, in the sense that deputy ministers after all, with the consent of their ministers, which I think is very rarely withheld, appear before parliamentary committees—we would like to see that connecting line between senior levels of the bureaucracy and Parliament be made a straighter line; or at least if it is a dotted line, let us have a few more dots in it so that your access to them becomes clearer, more expected. That is another form of accountability.

Final point is the issue of politicization. I like to make the distinction, Mr. Epp, between being partisan and being political. I believe all public servants are political, because if they are political, as I think Norman Robertson said, they are doing their job. What we expect them not to be is partisan; or at least not terribly partisan.

We have some concern that that principle of public service neutrality has been eroded in the course of the last decade or two. That is a source of concern. I guess what we are really saying is let us address that issue squarely. If public service neutrality really has been eroded, then let us look at the advantages of making the order-in-council appointment apply not only to deputy ministers but to assistant deputies, and perhaps have these people change with governments when it comes time for change.

Mr. Epp: Mr. d'Aquino, I do not have any difficulty with what you have said, and much of what you have put into observations is in fact true. In practical terms, and also from some who sit around this table on both sides, I have no difficulty if that is the way the public service should operate. I am looking at how we establish more accountability.

There is no question that in our system the minister is accountable. He is responsible, both individually and collectively. What I meant by "partisanship" was that a system can develop such that just because this is the way it has been done can be seen by some as being administratively correct and by others as being political—it might not be any more devious a reason than that; but that is what happens through the public service. What I am looking for is your advice on how the public service becomes more accountable for its actions.

• 1635

There is no question that—and I think we can state it quite clearly—there is a view is held by some of them that, if they can survive a government, they stay; that the only people whose necks are on the block is "the government", not theirs. Yet possibly what a department needs more than anything else is a cleaning up, from the top down, not necessarily because

[*Translation*]

nement deviendra de plus en plus complexe, tant que la Fonction publique continuera de croître et tant que les questions se multiplieront. Mais nous proposons que cette doctrine de responsabilité sous-ministérielle pour l'administration, qui, selon certains, existe déjà de fait, en ce sens qu'après tout, les sous-ministres, avec le consentement de leur ministre, consentement qui est d'ailleurs rarement refusé, comparaissent devant les comités parlementaires . . . nous aimerions que la ligne qui rattache les différents paliers supérieurs de la bureaucratie au Parlement soit plus droite. Ou bien, s'il s'agit d'une ligne en pointillé, ajoutons-y quelques points, afin que l'accès à ces personnes puisse être plus clair, plus attendu. C'est là une autre forme de responsabilité.

La dernière question est celle de la politisation. J'aime faire la distinction, monsieur Epp, entre le fait d'être partisan et le fait d'être politique. Je pense, pour ma part, que tous les fonctionnaires sont politiques, car s'ils le sont, ils font leur travail. Mais ce que nous ne voulons pas, c'est qu'ils soient partisans, ou du moins, qu'ils le soient de façon très marquée.

Nous craignons que le principe de la neutralité de la Fonction publique ait été quelque peu érodé au cours des deux dernières décennies. Cela nous préoccupe beaucoup. Ce que nous demandons, en fait, c'est que l'on étudie la question de façon vraiment honnête et régulière. Si la neutralité de la Fonction publique a vraiment été érodée, alors, que l'on étudie les avantages que supposerait l'application des principes de nomination par décret du conseil, non seulement aux sous-ministres, mais également aux sous-ministres adjoints. Et il faudrait peut-être également que ces personnes soient remplacées par d'autres chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement.

M. Epp: Monsieur d'Aquino, je comprends très bien ce que vous venez de dire, et bon nombre de vos observations sont tout à fait correctes. Sur le plan pratique, moi-même et d'autres membres de mon parti ne voyons aucun problème à ce que la Fonction publique fonctionne de cette façon. Ce que je veux savoir, c'est ce qu'il faut faire pour améliorer la responsabilité.

Il est évident qu'au sein de notre système, le ministre est responsable. Il l'est individuellement et collectivement. Lorsque j'ai parlé de l'esprit de parti, ce que j'ai voulu dire, c'est qu'un système peut évoluer de telle sorte que le simple fait que les choses aient été faites d'une certaine façon peut être interprété par certains comme étant administrativement correct, et par d'autres comme étant politique. Ce n'est pas plus compliqué que cela. Mais malheureusement, c'est ce qui se passe avec la Fonction publique. Ce que j'aimerais savoir, c'est ce que vous nous conseilleriez de faire pour rendre la Fonction publique plus responsable de ses actes.

Il est hors de tout doute que certains d'entre eux estiment pouvoir rester s'ils ont réussi à survivre à un gouvernement. D'après eux, les seuls dont les postes sont en jeu sont les membres mêmes du gouvernement, pas eux. Cependant, ce dont un ministère a probablement le plus besoin dans de telles circonstances, c'est d'un bon nettoyage du sommet de la

[*Texte*]

the public service is not competent, but because its way of doing things has become the status quo, and you cannot change it; you cannot hold them accountable, as you who pay the freight argue they should be, or all of us should be.

So I guess the point I am trying to make is that I am trying to find some kind of balance between the over-politicization of the public service, in terms that all orders in council or most order-in-council appointments would expire with the government and, on the other hand, that you retain the competency that I know is there in the public service.

I have other questions also, Mr. Chairman, on the role of members of Parliament. I will not get into that now; possibly somebody else will pick that up.

But my question is very serious. I do not think we will get accountability here, no matter how we change the rules—that is, tinker with the rules, because I think that, when we are looking at the House rules, basically we are doing a job of tinkering, which needs to be done, but I think it is basically tinkering—if we do not address the question of accountability at all levels, including the public service.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, the question quite logically raises issues that perhaps some people would perceive as outside the purview of parliamentary reform.

Mr. Epp: Through our reference.

Mr. d'Aquino: Right. But, to enumerate three or four very concrete ideas on how that accountability could be increased, first and foremost the idea of strengthening the committee system, in our view, is perhaps one of the most effective ways of increasing that accountability. Our view is that, if you have extremely well-manned committees with more resources than you presently have at your disposal, you will be in a position to do better analysis, if that is possible, to ask better questions of your extremely wise and well-briefed public-service witnesses. So I would say that the committee system is one.

A second one is, of course, this idea of a greater number of outside advisers. I guess this goes beyond parliamentary reform, but it is the idea that ministers should have extra eyes and ears, of a greater and better quality than they have been able to have in the past. I am not referring now to order-in-council appointments in the public service; I am talking about outside or special advisers. As you know, a lot of people have resisted that over time in this town as being too costly. A lot of ministers themselves have said to me, over the course of the last decade, that they would prefer not to have it that way; I mean, life is complicated enough. To those who say that this is moving towards congressionalism and that they do not approve of it, I would suggest or submit that some very experienced advisers who are brought in to assist ministers would give those extra ears and eyes that could be very well put to use.

[*Traduction*]

pyramide jusqu'a sa base, pas nécessairement parce que la Fonction publique n'est pas compétente mais parce qu'elle s'est figée dans certains comportements qu'on ne peut modifier. En effet, on ne peut tenir les fonctionnaires pour responsables dans les circonstances actuelles, à l'encontre de ce que vous préconisez puisque c'est vous qui payez la note, ou plutôt nous tous.

J'essaie de trouver un équilibre entre la sur-politisation de la Fonction publique, afin que toutes les nominations par voie de décret, tout au moins la plupart d'entre elles, deviennent caduques à la chute d'un gouvernement, et le souci d'efficacité qui pousse à retenir les gens compétents qui se trouvent dans la Fonction publique.

Monsieur le président, j'ai aussi d'autres questions au sujet des fonction des députés. Je ne les poserai toutefois pas maintenant; d'ailleurs, quelqu'un d'autre les soulèvera peut-être.

Cependant, la question que j'ai déjà posée est très importante. En effet, je ne crois pas que nous créerons une véritable imputabilité, quelles que soient les modifications que nous apporterons aux règlements, à moins d'étudier de façon très poussée cette question de la responsabilité à tous les niveaux, y compris dans la Fonction publique. Lorsque nous envisageons de modifier le Règlement de la Chambre, je crois que nous ne faisons que quelques mises au point.

M. d'Aquino: Monsieur le président, cette question soulève des sujets qui, d'après certains, dépassent le domaine de la réforme parlementaire.

M. Epp: Notre mandat.

M. d'Aquino: Oui. Cependant, s'il faut donner quelques exemples concrets de la façon dont on peut accroître l'imputabilité, d'abord il faut renforcer le système des comités, qui d'après nous, est peut-être l'un des moyens les plus efficaces de tenir les gens à leur responsabilité. Nous estimons que si les comités disposent d'effectifs suffisants et de plus de ressources que celles qu'on leur accorde présentement, ils seront mieux placés pour effectuer des analyses et pour poser des questions plus pénétrantes à vos hauts fonctionnaires extrêmement bien renseignés et habiles. Commençons d'abord par le système des comités.

En deuxième lieu, bien entendu, il faut recourir davantage aux services de consultants de l'extérieur. Cela va peut-être au-delà de la question de la réforme parlementaire mais il serait bon que les ministres consultent des gens plus compétents que ceux auxquels ils se sont adressés par le passé. Je ne songe pas ici à des nominations par voie de décret dans la Fonction publique mais bien plutôt de la consultation de spécialistes de l'extérieur. Vous n'ignorez pas qu'on s'y est opposé ici en prétextant que cela coûtait trop cher. Beaucoup de ministres eux-mêmes m'ont dit au cours des dix dernières années qu'ils préfèrent ne pas être obligés d'effectuer ce genre de consultations, la vie étant déjà bien assez compliquée. A ceux qui diront que cela se rapproche trop du fonctionnement du Congrès américain et qui s'y opposent donc, je rappelerai

[*Text*]

A third way is the politicization of those top one or two ranks in the public service, which, I think, would assist in the accountability process, in the sense that those people would be more accountable to their ministers. I mean, we are talking about different forms of accountability here.

I suppose the final point is that, if the ministers are held more effectively accountable for what they say, what they do and what they administer, then I think that they may work a little harder to make sure that their public servants are more accountable to them.

Those are about four or five points that we can suggest as a way of increasing. But you are dealing with a very difficult problem, one that I do not think will be solved easily.

The Chairman: Yes, Mr. Epp.

Mr. Epp: I am sorry to take so much time of the committee, Mr. Chairman. You are very generous.

There is the argument made that business will not get involved in the parliamentary process or here in Ottawa. Would the business community be willing to give some of its best men and women at those two levels if they knew that there were orders in council for a period of time such as the life of a government, rather than a permanent position?

• 1640

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, I have not asked every member of the Business Council this question, but I can say to you that this issue comes up again and again and we are dealing with the crucial issue of how you attract resources from the private sector to government. My answer is a personal observation, but I think it would be very strongly supported by many members of the Business Council, it is, yes, a specific period of time in Ottawa under those circumstances would be immensely more attractive if I could add one caveat, that we would also have to have a good hard look at the conflict of interest rules. I know that is an additional question, but at the present time that is a very substantial impediment to the kind of transfer of resources you are talking about.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Epp. Mr. Mayer, please.

Mr. Mayer: Thank you very much, Mr. Chairman. I certainly welcome the people from the council here today.

I would like to just briefly add a couple of thoughts to the line Mr. Epp was pursuing. He covered much of the area I wanted to cover, but my concern was over the fact that you will be politicizing more the civil service by extending orders in council to their appointments at lower and lower echelons. But I take it you are not so much concerned about that. You would think that would be an improvement as far as accountability is concerned. Is that a fair comment?

[*Translation*]

que ces spécialistes, forts de leur expérience, pourraient être très utiles aux ministres.

Troisièmement, il y a la politisation de ces deux ou trois échelons de la Fonction publique, c'est-à-dire faire en sorte que des titulaires des postes de cette catégorie soient tenus davantage responsables que leurs ministres. Je précise cependant qu'il est question de deux formes de responsabilité différentes.

Je crois qu'en dernière analyse, si l'on réussit à tenir davantage les ministres à leur responsabilité, c'est-à-dire si on leur demande davantage de comptes sur leurs initiatives et leur administration, ces derniers à leur tour veilleront peut-être un peu plus à ce que leurs hauts fonctionnaires répondent davantage de leur rendement.

C'était donc quelques suggestions sur la façon de reserrer un peu l'imputabilité. Cela dit, vous êtes confrontés à un problème très difficile et qui ne sera pas facilement résolu.

Le président: Oui, monsieur Epp.

M. Epp: Je suis désolé d'accaparer autant de temps, monsieur le président. Vous êtes très généreux.

On dit cependant que les représentants des milieux d'affaires ne veulent pas participer au processu parlementaire ni travailler à Ottawa. En conséquence, seront-ils disposés à nous céder leurs meilleurs éléments des échelons supérieurs s'ils savent que la durée de leur mandat doit correspondre à celle d'un gouvernement, de par un décret, et qu'il n'est pas permanent?

M. d'Aquino: Monsieur le président, je n'ai pas posé la question à chacun des membres du conseil, mais je puis vous assurer qu'elle est régulièrement soulevée, et que nous nous préoccupons de savoir comment on peut attirer au gouvernement des membres du secteur privé. Pour ma part, je crois que bon nombre de membres de notre conseil appuieront cette démarche. Je crois en effet que leur participation à la Fonction publique pour une période donnée les attirera beaucoup plus avec une seule réserve, c'est qu'il faudra examiner très attentivement les règles relatives aux conflits d'intérêts. Je n'ignore pas que cela ajoute une question de plus, mais à l'heure actuelle ces règles constituent un obstacle de taille à la participation des membres du secteur privé.

M. Epp: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Epp. Monsieur Mayer, s'il vous plaît.

M. Mayer: Merci beaucoup, monsieur le président. Je souhaite cordialement la bienvenue aux membres du conseil.

J'aimerais simplement ajouter quelques observations sur la lancée de M. Epp, qui a abordé bon nombre des questions que je voulais soulever. Ce qui me préoccupe, c'est que vous allez politiser davantage la Fonction publique en effectuant des nominations par voie de décret à des échelons de plus en plus bas. Toutefois, je crois comprendre que cela ne vous préoccupe pas tellement. D'après vous, en effet, cela améliorerait l'imputabilité. Est-ce exact?

[*Texte*]

The Americans have a system like this where there is a career level of civil servants and a political level. At the career level are the people who do the administering; the political people are the ones who set the policy, and there is very much of an accepted practice of exchange once you change governments. Is that something you would concur with as far as seeing how their system has worked and how you would like to . . . ? Not that we want to ape the Americans, but I think that is one comparison I could draw.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, I am not suggesting that we are faint-hearted about any of our recommendations, but in our view the politicization of the upper levels of the public service—for which I think a very good case could be made, as Mr. Epp has already made it—that has already happened in de facto terms. All I am saying is if that is the case, let us perhaps regularize it, and is the only one way we see of solving that problem. Perhaps if we had a system where in addition to publicly public service neutrality at the deputy minister and assistant deputy minister level, we had one, two or three, or four or five senior advisers of very considerable experience, perhaps you would not have to go that route. We are just saying that is a problem and there are a couple of ways of skinning that cat.

Mr. Mayer: I agree with you. I think we got into the situation we are in on kind of an ad hoc basis, where a government has got larger and larger and you need more and more policy people, but because we have traditionally thought of our civil service as being politically neutral we have been very sensitive about trying to politicize it. As you say, when you ask a minister to wear four or five or six hats, in terms of many policy areas, it becomes impossible for him to do it. So I would agree with that.

Let me change the topic a little bit and ask you about something you did not specifically refer to in your paper. By the way, as a new member I remember seeing this position paper, I guess something like three years ago, and not paying a lot of attention to it as a new member, but looking at it now I find that it has a lot more relevance in terms of my experiences in the last three years here.

We are here basically to look at the purse. That is the reason for Parliament in the first place, and it seems to me that one of the things we do not look at here is the way the Bank of Canada functions. I would argue very strongly that the Bank of Canada, for many, many reasons, is not there simply looking after monetary policy but for a whole host of reasons. I could make a good argument, I think, that they are involved in the fiscal side of government as well. How do you see the Bank of Canada in that kind of a context? I do not think I have to make the argument with you that they are involved fiscally, whether we like to admit it or not. Simply, when the Bank of Canada can partially finance the government's deficit by printing money, to me that puts them in the fiscal area. But from a business point of view, do you think we can go on with the Bank of Canada having this much influence

[*Traduction*]

Dans le système américain, il y a deux catégories de fonctionnaires, ceux qui le sont en permanence et ceux qui sont des collaborateurs politiques. Les fonctionnaires de carrière se chargent des questions administratives alors que les collaborateurs politiques élaborent les grandes orientations, et il est établi qu'on change ces dernières en même temps qu'on change de gouvernement. D'après vous, ce système fonctionne-t-il bien et aimeriez-vous que . . . ? Ce n'est pas que je préconise de nous aligner sur les Américains, mais je crois que la comparaison était bonne.

M. d'Aquino: Monsieur le président, je ne crois pas que nous présentions timidement nos recommandations, quelles qu'elles soient, mais à notre avis, la politisation des catégories supérieures de la Fonction publique, à laquelle M. Epp est favorable, existe déjà officieusement. Tout ce que je dis, c'est que si tel est le cas, régularisons donc la situation, car cela nous paraît la seule façon de résoudre le problème. Si nous avions un système où il existerait, outre des sous-ministres et des sous-ministres adjoints neutres politiquement, un, deux, trois ou quatre ou encore cinq conseillers ayant une vaste expérience, alors il ne serait peut-être pas nécessaire de s'engager dans cette voie. Nous ne faisons que rappeler que cela constitue un problème et qu'il y a plusieurs moyens de s'y attaquer.

M. Mayer: Je suis d'accord avec cela. Je crois que nous en sommes arrivés à cette situation de façon un peu improvisée, c'est-à-dire que l'administration est devenue de plus en plus lourde, ce qui a exigé de plus en plus de hauts fonctionnaires; cependant puisque nous avons toujours cru que notre Fonction publique était neutre, nous avons beaucoup hésité à la politiser franchement. Pour reprendre vos propos, lorsque l'on demande à un ministre d'assumer 4, 5 ou 6 portefeuilles et autant de domaines de politiques, il est confronté à une tâche impossible. Je suis donc d'accord avec cela.

Permettez-moi de m'éloigner quelque peu du sujet et de vous poser une question ne se rapportant pas au contenu de votre document. Entre parenthèses, lorsque j'étais nouveau député, je me souviens d'avoir parcouru ce document, cela doit faire trois ans environ. Je n'y avais pas prêté beaucoup d'attention alors mais fort de mon expérience de trois ans, je le trouve très pertinent.

Si nous sommes ici, c'est d'abord et avant tout pour examiner ce qui se rapporte au trésor public. C'est d'ailleurs la première justification de l'existence d'un Parlement. Or, il me semble que l'une des choses que nous ne faisons pas, c'est d'étudier le fonctionnement de la Banque du Canada. Je suis très fermement convaincu que cette institution, pour bon nombre de raisons, ne se contente pas d'administrer la politique monétaire. Je crois pouvoir établir de façon convaincante qu'elle a à voir avec la politique fiscale du gouvernement. Compte tenu de cela, quel est votre avis sur la Banque du Canada? Je ne crois pas devoir vous prouver qu'elle participe à cette politique fiscale, je crois que c'est clair que nous aimions l'admettre ou non. C'est simple, lorsque la Banque du Canada peut financer partiellement un déficit gouvernemental en imprimant de l'argent, cela signifie qu'ils participent aux

[*Text*]

in our daily lives as it has without somehow getting at those people in terms of accountability?

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, the role and responsibilities of the governor of the bank is not what we came here to talk about today, but I see that the connecting point you are making is relevant. So without commenting on policy, except to say that in the entire national economic debate that has been going on, publicly the Business Council has been extremely supportive of the policies of the Governor of the Bank of Canada and the role he has taken with regard to the economy.

On the question of his own accountability, it is my understanding, and correct me if I am wrong, that the governor of the bank does owe an accountability to the Minister of Finance and to the government. How strongly that accountability is called on or exercised is determined by the government of the day, and I must say that I have no knowledge whatsoever as to how often Mr. Bouey or Mr. MacEachen speak to one another or what they say to one another.

• 1645

Mr. Mayer: I think this is an important area, Mr. Chairman. Let me back up and pursue it from a little more perspective. It is true he is accountable but it is an all-or-nothing situation. If the Minister of Finance chooses to get rid of him, he does so by a letter of intent which instructs the Bank of Canada to do something and, effectively, that is his resignation. So he is accountable ultimately. But, really, that is not what I would call accountability on a day-to-day basis.

I mean, I farm; and I have farmers now who listen to the money market, the Bank of Canada rate, every Thursday the way they listen to the weather forecasts and the markets. So, clearly, the Bank of Canada is involved in our day-to-day affairs. If you ask anybody up and down the street today what the main problem is in the country, most of them will tell you interest rates.

So I suggest to you that, whether we like to admit it or not—and my colleague from Manitoba puts the word "sacred" in front of me as far as the Bank of Canada is concerned—I certainly do not think they can go on being as sacred as they are. I do not know what other kinds of witnesses we are going to have in front of us that are going to be as representative of the business community as you people are, but I want to remind you, in that kind of context, one of the things I have suggested a couple of times is that we put two members of Parliament on the board of directors of the Bank of Canada.

Now, you say the business community is supportive of the policies of the Bank of Canada; but in 1975, the Bank of Canada let the money supply run up by something like 20 per

[*Translation*]

activités fiscales. En tant qu'homme d'affaires, cependant, croyez-vous que la Banque du Canada peut continuer à avoir autant d'influence sur nos vies quotidiennes sans qu'on demande des comptes à ceux qui sont responsables de son intervention?

M. d'Aquino: Monsieur le président, nous ne sommes pas venus ici pour discuter des fonctions et des responsabilités du gouverneur de la Banque, mais je crois que la comparaison est bonne. Je me contenterai donc de dire que dans le cadre des discussions nationales au sujet de l'économie, le Conseil d'affaires a publiquement appuyé très fermement les politiques adoptées par le gouverneur de la Banque du Canada ainsi que le rôle qu'il a joué dans l'économie.

Pour ce qui est de ses propres responsabilités, corrigez-moi si je fais erreur, mais je crois savoir que le gouverneur de la Banque est comptable de ses agissements devant le ministre des Finances et le gouvernement. Quant à savoir dans quelle mesure on tient à cette responsabilité, c'est déterminé par le gouvernement; à cet égard, j'avoue ignorer si MM. Bouey et MacEachen se rencontrent fréquemment et ce qu'ils se disent.

M. Mayer: Monsieur le président, je crois qu'il s'agit de quelque chose d'important. Si vous permettez, je vais le présenter sous un autre angle. Il est vrai que le gouverneur doit rendre des comptes mais il s'agit d'une situation de tout ou rien. Si le ministre des Finances choisit de s'en débarrasser, il le fait au moyen d'une lettre lui intimant de le faire après quoi il y a démission. Même s'il y a donc responsabilité, elle n'est pas vérifiée sur une base quotidienne.

Par exemple, je suis agriculteur. Or, bien des agriculteurs écoutent maintenant les nouvelles relatives au marché financier, le taux de la Banque du Canada, tous les jeudis, aussi attentivement que les prévisions météorologiques et les renseignements sur les cours. Cela prouve clairement que la Banque du Canada a des répercussions sur notre vie quotidienne. D'ailleurs, interrogez n'importe qui en pleine rue aujourd'hui, demandez-lui quel est le problème le plus grave au pays et la plupart des gens interrogés vous répondront qu'il s'agit des taux d'intérêt.

Que nous aimions l'admettre ou non et même si mon collègue du Manitoba considère que la Banque du Canada est «sacrée», je ne crois pas qu'elle peut continuer à l'être. J'ignore quelles seront les idées de nos autres témoins qui représenteront les milieux d'affaires, mais je tiens à vous rappeler une des propositions que j'ai déjà faite à savoir que deux députés siègent au conseil d'administration de la Banque du Canada.

Vous dites que les milieux d'affaires appuient les politiques de la Banque. Cependant, en 1975 lorsque cette dernière a laissé la masse monétaire s'accroître d'environ 20 p. 100 pour

[*Texte*]

cent which financed a big part of the government's deficit. Now, I suggest to you that, if the business community were not in support of that, how would you go about holding the Bank of Canada accountable?

I just want to make the point with you that I do not think we can really get at accountability in terms of the way Parliament functions anymore, to back up to our responsibility as far as the public purse is concerned, without somehow addressing the kind of autonomy the Bank of Canada operates under. I would be very interested in your comments. If you do not think you want to elaborate on them today, Mr. Chairman, I would be very interested in seeing what kind of response you could give to this committee in writing or at another appearance, because I think it is a major question that we have to address ourselves to.

The Chairman: Mr. d'Aquino, you can respond now, or accept the invitation of Mr. Mayer to do so in writing. Perhaps we could make arrangements later this fall to have you appear again.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, I just want to raise the point that perhaps that degree of accountability in your mind is not adequate, and you are a better judge of that than I am. But it seems to me that the governor of the bank does appear before parliamentary committees, because every time he does I see it in the headlines of *The Globe and Mail*, when what he is asked and what he says is extensively quoted.

I would say, if one wanted a visible sign of accountability in one sense, it would seem to me that every time the governor of the bank appears before a parliamentary committee, the eyes and ears of the country are on what you say to him or what you ask him and what he replies. Indeed, a lot of judgments are based on that. I think probably a lot of Canadians say to themselves, Aha! This man, who is paid *x* and who makes policies wise, has to come before that committee and explain why he is doing what he is doing.

I suppose what I am really trying to say is that issue of accountability between the governor and the government, which I know is a very sore point today in the whole national economic debate, is one, I submit, which is exercised in slightly different ways by governments. Perhaps I am wrong about this, but I do not think it is an all-or-nothing situation. I presume what you are suggesting is that the governor of the bank either gets his letter of intent and, in effect, is fired, or receives no messages, either direct or indirect, from the government of the day.

Mr. Mayer: I guess my concern is that he is not accountable in the way I am accountable to my constituents. Yet, he has a lot more influence—I say he, but I mean the Bank of Canada—has a lot more influence over fiscal policy which affects my constituents than I do, and on a day-to-day basis. I mean, he appears in front of committees and makes speeches around the country, sure; but he is not ultimately accountable like I

[*Traduction*]

financer une partie du déficit gouvernemental, si les milieux d'affaires n'appuyaient pas cela, comment pouvaient-ils demander des comptes à la banque?

Je précise donc que, d'après moi, nous ne pouvons vraiment pas envisager de véritables responsabilités d'imputabilité dans le fonctionnement du Parlement, c'est-à-dire assumer vraiment nos responsabilités à l'égard du trésor public sans nous pencher sur la question de l'autonomie de la Banque du Canada. J'aimerais donc beaucoup entendre ce que vous avez à dire là-dessus. Si vous ne voulez pas le faire de vive voix aujourd'hui, monsieur le président, j'aimerais que vous le mettiez par écrit ou encore que vous comparaissiez à une autre occasion, car j'estime qu'il s'agit d'une question fondamentale.

Le président: Monsieur d'Aquino, vous pouvez soit répondre maintenant soit le faire par écrit comme M. Mayer vous l'a demandé. Nous pouvons aussi vous faire revenir témoigner l'automne prochain.

M. d'Aquino: Monsieur le président, j'aimerais seulement dire qu'un contrôle aussi serré des responsabilités ne convient peut-être pas en l'occurrence, tout en reconnaissant que vous êtes meilleur juge que moi en la matière. Il me semble toutefois que le gouverneur de la banque comparaît effectivement devant les comités parlementaires car à chaque fois qu'il le fait, je le vois mentionné à la une du *Globe and Mail*. On rapporte les questions qu'on lui a posées et de longs extraits de ses propos.

Vous voulez un signe tangible de l'imputabilité; il me semble que chaque fois que le gouverneur témoigne devant un comité parlementaire, le pays entier sait ce que vous lui demandez et ce qu'il répond. Je crois même que bon nombre de jugements reposent sur ses propos transmis. Je crois qu'il y a probablement beaucoup de Canadiens qui se disent que voilà l'homme payé pour adopter les politiques monétaires et obligé de les justifier devant un comité.

Là où je veux en venir vraiment, c'est que cette question des comptes que doit rendre le gouverneur de la banque auprès du gouvernement, qui est une source d'irritation dans nos discussions économiques, est interprétée de façon légèrement différente selon les gouvernements. Je me trompe peut-être, mais je ne crois pas qu'il s'agisse d'une situation de tout ou rien. Je suppose que vous entendez que soit le gouverneur reçoit sa lettre, ce qui correspond à un congédiement, soit il ne reçoit rien de façon directe ou indirecte, de la part du gouvernement en place.

M. Mayer: Je crois que ce qui me préoccupe, c'est qu'il n'est pas comptable de ses actes de la même façon que je le suis à l'égard de mes électeurs. Malgré cela, il a beaucoup plus d'influence, c'est-à-dire la Banque du Canada en a beaucoup plus sur l'administration de la politique fiscale et, partant, sur la vie de mes électeurs que moi-même, et ce, de façon quotidienne. Bien sûr, il comparaît devant les comités et prononce

[*Text*]

am at the ballot box. Like I say, he has a lot to do with fiscal policy. I do not know how much time I have, Mr. Chairman.

The Chairman: That is quite all right. You can go for another minute and a half.

• 1650

Mr. Mayer: Let me just leave that and go on. I have several questions. This is a very thought-provoking brief.

The budgetary secrecy thing, that is also something that intrigues a lot of us, in the sense that a budget is no longer simply a matter of taxation, it is a matter of social policy, of national policy— all kinds of foreign affairs, if you will. You make some good points in your paper, the one prepared in 1979, as to the budget. I just wonder how appropriate you think budgetary secrecy is any more in terms of the British tradition of budgetary secrecy, because it seem to me that when you have major involvement in the day-to-day affairs of Canadian lives by a government, both national and provincial, I do not think you can go on any more having this secrecy about what is going to happen. How much of the budget do you think is appropriate, as far as British tradition and as far as secrecy is concerned, or what items do you think could be openly discussed or what items could be brought in that would be retroactive or post-dated? For instance, a tax change could be announced on January 1, rather than on November 12 when the budget was brought down. Would you care to comment on some of those things or amplify some of them.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, very briefly through you to Mr. Mayer, my understanding of the rationale that supported the British tradition of budgetary secrecy was to preclude personal gain, and I think there is a growing consensus, and I believe the Minister of Finance is of this view as well, that that has outlived its usefulness and is no longer in accord with budgetary practice certainly within this country. Major policy initiatives, which are part of our budgetary process now, require a great deal of scrutiny both within government and, in my view, from people outside of government as well. And

I think the Minister of Finance is more aware of that now than he ever has been before. We quoted in our brief a statement by Coopers and Lybrand that said, the November budget may well be a blessing in disguise, and I believe that to be the case because I think it has brought home to cerainly this Minister of Finance and many people on the outside, that there is a great deal of consultation required before major changes are made. It relates as well to a point that Mr. Baker made earlier on when he was talking about involvement of parliamentarians in policy initiatives and to what extent parliamentarians can participate in that process.

Working in the business community one of the rules of thumb that we try to use is that in order to be effective in policy development, you have to be involved at a very early

[*Translation*]

des discours un peu partout au pays, mais il n'est pas obligé de faire face au jugement électoral comme moi. Comme je le disais, il a beaucoup d'influence sur la politique fiscale. J'ignore combien de temps il me reste, monsieur le président.

Le président: Il vous reste une minute et demie.

M. Mayer: Je laisse ce sujet, si vous le voulez bien. J'ai plusieurs questions. Le mémoire donne beaucoup à penser.

Le secret budgétaire, c'est quelque chose qui nous intrigue tous beaucoup, en ce sens qu'un budget de nos jours ne touche pas seulement la fiscalité mais également la politique sociale, la politique étrangère et bien d'autres politiques nationales. Dans votre document de 1979, vous soulevez plusieurs points intéressants au sujet du budget. Je me demande si vous-même vous jugez le secret budgétaire, dans la tradition britannique, toujours nécessaire, compte tenu de la part de plus en plus grande que prennent les gouvernements, tant national que provinciaux, dans la vie de tous les jours des Canadiens. J'estime moi-même qu'il ne signifie plus grand chose. Selon vous, quelle partie du budget doit continuer de rester secrète, dans la tradition britannique, et quelle partie peut être discutée ouvertement? Quelle partie peut être présentée rétroactivement ou après coup? Je ne vois pas pourquoi une modification à l'impôt, par exemple, ne pourrait pas être annoncée le premier janvier plutôt que le 12 novembre, soit la date à laquelle le budget est présenté. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

M. Vivian: Très brièvement, monsieur le président, de la façon dont je le comprends, le secret budgétaire, dans la tradition britannique, avait pour but d'empêcher les gains personnels. Or, il y a de plus en plus un consensus, je pense que le ministre des Finances en est, qui veut que cette mesure ait perdu toute son utilité et ne soit plus conforme à la pratique budgétaire, du moins telle qu'elle est suivie dans ce pays. Les mesures prises au niveau des grandes politiques, qui font partie du processus budgétaire maintenant, nécessitent un examen approfondi tant à l'intérieur du gouvernement qu'à l'extérieur, à mon avis.

Je pense que le ministre des Finances en est plus conscient maintenant que jamais auparavant. Nous avons cité dans notre mémoire une déclaration de *Coopers and Lybrand* selon laquelle le budget de novembre pourrait bien avoir été un mal pour un bien. Je suis de cet avis également parce que je pense qu'il a fait comprendre au ministre des Finances et à beaucoup de gens de l'extérieur que des négociations exhaustives sont nécessaires avant l'introduction de changements majeurs. C'est ce dont parlait plutôt M. Baker lorsqu'il faisait allusion au rôle que peuvent jouer les parlementaires dans les mesures prises au niveau des grandes politiques.

Une des règles fondamentales dans le monde des affaires consiste à faire participer les intéressés au processus au stade le plus avancé possible pour en arriver à une élaboration

[*Texte*]

stage, at a formative stage, and I think that can be writ large in the context of budget policy development.

What we suggested in the study and in the brief that is before you is that the budgetary process be opened up, that it be more organized and that it be more manageable in the sense of requiring the government to plan ahead. Mr. Huntington outlined the continuity of the spectrum and I found that quite a useful exercise. We were very aware that in appearing before you on the basis of a study completed basically in 1979, that there had been very major changes. In fact, when we went through our recommendations and looked at what had been done in terms of the experimental work of Part III of the Blue Book, we think that there has been major improvement in the systems. But to use your phrase, I think you said the ideal is still beyond us and perhaps is five years away.

To go back to the specific question, I really do believe the rationale for budget secrecy has outlived its usefulness. Just one last sentence, not only in the context of budget secrecy but the original justifying rationale which supported it in the British context is applicable in our context today, and perhaps to any major policy announcement by government, not just budgets.

Mr. Mayer: Just a comment, I agree with it. I think it has not only outlived its usefulness, but I think in many ways it is a liability.

The Chairman: Thank you.

The next questioner is Mr. Deans, followed by Mr. Lewis.

Mr. Deans: Thank you, Mr. Chairman.

You have heard it said and you have written about it yourself, about the role of a member of Parliament. One of the functions of a member is to attempt to maintain some scrutiny of the government's expenditures; to look at its expenditures over and against its method of raising taxes and to try to influence the fairness or unfairness of the system. The trouble is, members of Parliament do not have any say really in the expenditures when you realize that we are asked to look at government expenditures long after the money has been spent. We get the departmental estimates, but by the time you get around to dealing with them and actually approving them or otherwise, most of the money that you are dealing with has long since been spent, and even if you did not like what it was going to be spent on, it is too late to do anything about it.

• 1655

It seems to me that in this very complex society, it might be worth considering that government should be dealing, as they do in other places, with expenditures today for next year; that we should be looking at what the government proposes to do by way of expenditure in various areas now and in the period leading up to the end of this year for actual approval and then expenditure of those funds next year. Have you given any thought to how that might be accomplished?

[*Traduction*]

efficace des politiques. C'est encore plus vrai dans le cas de l'élaboration des politiques budgétaires.

Dans l'étude et le mémoire que nous avons présentés, nous avons indiqué que le processus budgétaire devait être plus ouvert, plus structuré, plus maniable, dans le sens où il devrait obliger le gouvernement à planifier à plus longue échéance. M. Huntington a parlé de la continuité du spectre. J'ai trouvé cet exercice très utile. Nous savions que si nous comparaissions devant vous en nous fiant sur une étude qui a été terminée en 1979, à toute fin pratique des changements importants étaient survenus entre-temps. Lorsque nous avons revu nos recommandations à la lumière de l'expérience touchant la partie III du livre bleu, nous avons constaté qu'il y a eu des améliorations importantes au procédé. Mais je pense que c'est vous-même qui l'avez dit, le plus gros du travail reste à faire, il faudra peut-être attendre encore cinq ans.

Pour revenir à votre question, je suis effectivement d'avis que le secret budgétaire a perdu sa raison d'être. Une dernière remarque à ce sujet, si vous le permettez. Les raisons qui font que le secret doit s'appliquer au budget dans la tradition britannique valent tout aussi bien dans les autres contextes comme les déclarations sur les grandes orientations politiques.

M. Mayer: Un mot, en guise de conclusion. Non seulement je pense qu'il n'a plus sa raison d'être, mais qu'il est devenu une nuisance à plusieurs égards.

Le président: Merci.

Le suivant est M. Deans; il sera suivi de M. Lewis.

M. Deans: Merci, monsieur le président.

Vous l'avez entendu souvent, vous l'avez écrit vous-même, concernant le rôle du député au Parlement. Une de ses fonctions consiste à examiner le plus attentivement possible les dépenses du gouvernement, à les évaluer face à l'imposition des impôts nécessaires et à essayer de faire en sorte que le régime soit le plus équitable possible. Le malheur, cependant, est que les députés n'ont pas vraiment d'influence sur les dépenses du gouvernement puisqu'ils doivent les examiner après qu'elles ont été effectuées. Nous recevons les prévisions budgétaires des ministères, mais avant de pouvoir les étudier, les approuver ou non, les sommes ont en grande partie été dépensées depuis longtemps déjà; ainsi, même si vous n'êtes pas d'accord avec certaines affectations de crédits, il est trop tard pour faire quoi que ce soit.

Il me semble que dans cette société très complexe, on pourrait étudier la possibilité de discuter aujourd'hui des dépenses pour l'an prochain; c'est ainsi que l'on procède dans d'autres endroits. Il faudrait étudier les propositions de dépenses gouvernementales dans les divers secteurs maintenant et, d'ici à la fin de l'année, pouvoir être en mesure d'approuver et de dépenser les sommes durant l'année qui suit. Avez-vous pensé aux procédures qui nous permettraient d'agir ainsi?

[*Text*]

Mr. Vivian: Mr. Chairman, perhaps I could start that reply anyway. Mr. Deans, I guess you are always conditioned by your own background and within the business community, the budgetary cycle is something more than just an audit, if you like; it becomes a business plan. It is prospective in operation, not retrospective. While I agree with what you said; that is, that for many of the expenditures that you are asked to "approve", the money has already been spent or at least committed and it is very difficult to back away from them, it is a major point that businessmen find difficult to understand because they look at a budgetary exercise as really approving actions in the future. In the brief, we have made a couple of suggestions that would, if you like, organize the budgetary process in a way such that the government would be required, in advance, to publish major programs, talk about them, describe what they are about and put price tags on them. I think that is one thing that would happen. The other point, and probably you are better informed on this than I am, is that no matter what kind of a process or a continuum,, to use Mr. Huntington's phrase, you set up, the really important question is the timing question. When must the government do this? How much time do you have to study and evaluate what has been put in front of you? The few committee meetings that I have sat in on which were examining budgetary estimates, I found very disturbing because the detail was simply not there; there was a single line explaining how millions of dollars were going to be spent.

What I found more disturbing than that perhaps was the nature of the questioning that went on because very few questions were directed to the officials as to the expenditures and what the money was about; rather the questions, I found, were quite general in nature and my suspicion was that the individuals putting the questions simply did not have the information available to them or had not had the time to set their minds to it. I thought the budgetary review process was a façade.

Mr. Deans: I do not think there is any disagreement on any side, in actual fact. I think most people agree that the process is inadequate. The problems I have are numerous, but the one I want to zero in on is this whole question of forward planning. The role of the member of Parliament becomes less and less a responsible role with the continued practice of members being asked to deal with matters that are no longer relevant.

I will give you an example of something. There is a practice in Canada that is followed today, which has been the practice, as I read it, for some long time: the government can impose a tax without any legislative authority. The government can, just by virtue of a statement of the Minister of Finance, impose a tax of any kind on the day on which the statement is made, legislative authority for which may or may not be sought during the life of that Parliament. I ask you to consider whether you think that is an appropriate way to do business and whether you feel that in strengthening the role of members, there ought to be some restriction placed on that practice.

[*Translation*]

M. Vivian: Monsieur le président, je pourrais commencer à répondre. Monsieur Deans, je suppose que l'on est toujours conditionné par ses antécédents et dans le monde des affaires, le cycle budgétaire représente plus qu'une vérification; il devient un plan d'affaires. Il est basé sur l'avenir, non pas sur le passé. Je suis d'accord avec vous: dans plusieurs cas, les sommes qu'on vous demande d'approuver ont déjà été dépensées ou affectées et il est très difficile d'y renoncer. C'est une question que les hommes d'affaires s'expliquent très difficilement, car ils envisagent le processus budgétaire comme une façon d'approuver des actions qui devraient se produire dans l'avenir. Dans le mémoire, nous avons fait une paire de propositions qui structureraient le processus budgétaire de telle façon que le gouvernement serait tenu de faire connaître à l'avance les programmes importants et d'en discuter; il devrait les décrire et préciser quels seraient leurs coûts. Ce serait une possibilité. D'autre part, et vous êtes probablement mieux renseigné que moi à ce sujet, quel que soit le processus ou la continuité, pour utiliser l'expression de M. Huntington, il s'agit au bout du compte d'un échéancier. Quand le gouvernement devrait-il agir ainsi? De combien de temps disposez-vous pour étudier et tirer des conclusions sur les renseignements qui vous ont été donnés? J'ai trouvé très inquiétantes les quelques réunions de comité auxquelles j'ai participé où l'on étudiait les prévisions budgétaires, car on ne donnait tout simplement aucun renseignement: une seule ligne suffisait à expliquer comment des millions de dollars seraient dépensés.

Ce qui était encore plus inquiétant, selon moi, c'était la nature des questions posées aux représentants des ministères; très peu de questions avaient trait aux dépenses ou à l'objet des dépenses; il m'a semblé que les questions étaient d'ordre très général et que ceux qui les formulaient n'avaient tout simplement pas les renseignements nécessaires ou n'avaient pas eu le temps de s'intéresser sérieusement à la question. J'en ai conclu que le processus de révision budgétaire était trompeur.

M. Deans: En fait, aucun des partis politiques n'en disconvient. La plupart des gens sont d'accord que le processus laisse à désirer. Je pourrais énumérer bon nombre de problèmes, mais j'aimerais discuter de la question de planification préalable. Le rôle du député devient de moins en moins utile dans la mesure où l'on demande au député de s'intéresser à des questions qui ne sont plus pertinentes.

Je veux vous donner un exemple concret. Au Canada, il existe une coutume qui est respectée depuis longtemps, si je ne m'abuse: le gouvernement peut imposer une taxe sans qu'il soit nécessaire d'adopter une loi. N'importe quel genre de taxe peut être perçue sur simple déclaration du ministre des Finances; il se peut bien que l'on ne cherche même pas à faire adopter une loi afférente au cours de la législature en question. Selon vous, est-ce une bonne façon de faire des affaires? Ne pourrait-on pas donner plus d'importance au rôle du député et imposer certaines restrictions sur cette coutume?

[*Texte*]

Mr. d'Aquino: Well, Mr. Chairman, when I hear you talking about things like that, it makes me want to come back to first principles and the story of King John and the barons.

• 1700

I guess, really, at the very heart not only of the principle of accountability but of what Parliament means to us is that the king should not be allowed to do certain things with public money unless he gives a very clear idea of what is going to be done with that money. So, taking that very fundamental set of principles from 1215 right up to where we are today, I think the answer is yes, we think there should be some way of ensuring that the principle of taxation in particular, where major taxes or taxes of enormous significance are being introduced, somehow, some way—and we have talked about the pre-budget consultation process as one way of arriving at that—but that in some other ways the ability of executives, kings or unaccountable authorities to make those decisions in advance of any approval, and in some instances without any approval at all, is fundamentally unacceptable to us simple-minded businessmen who tend to see the principle of accountability as one that is pretty fundamental in the democratic process.

Mr. Deans: I would not have attributed simple-mindedness to you at all.

I want to ask you—I want to be absolutely specific: there is within the system the opportunity for a government, any government, to announce a tax for which there is no legislative authority and then for that tax to be collected indefinitely without there ever having been a bill passed through Parliament. Now, I am asking in the sense of the role of the member of Parliament, and you can answer it simply: Do you believe that is a satisfactory way to do business?

Mr. Vivian: I think my answer is no, although I think I could envisage the situation where a government might for very valid reasons have to impose and start collecting a tax before legislation was passed. I am talking, really, from a personal point of view and off the top of my head, but it seems to me one possible answer to that might be some compulsion on the government to bring in legislation and to seek the approval of Parliament within some reasonable period.

Mr. Deans: That is what they did in Britain.

Let me ask you, then, another question. You are aware of the methods currently used to obtain approval for borrowing—are you aware that the government simply introduces legislation in which it requests the right or the authority of Parliament to borrow sums of money without defining the purposes for which the sums of money are to be used? Are you satisfied that there is sufficient protection within that procedure both in terms of the opportunity of Parliament to adequately deal with the matter and protection for the public in the sense of the indebtedness that the public must incur? Are you satisfed that that is an appropriate way for any government—I do not care whose government—to go about obtaining approval of borrowing of substantial sums of money for public use?

[*Traduction*]

M. d'Aquino: Eh bien, monsieur le président, lorsque j'entends dire des choses pareilles, je veux en revenir au premier principe et à l'histoire du roi Jean et des barons.

Au fond, je crois que non seulement le principe de responsabilité mais également notre conception du Parlement se résument à ceci: le roi ne devrait pas dépenser les fonds publics sans donner une très bonne idée de la façon dont les sommes seront affectées. Ainsi, on peut reprendre aujourd'hui les mêmes principes fondamentaux arrêtés en 1215: le processus de consultation prébudgétaire serait un moyen de le faire mais il faudrait trouver d'autres façons d'approuver à l'avance l'imposition de taxes importantes pour éviter que l'exécutif, les rois ou les autorités responsables prennent des décisions en matière de dépenses avant que ces dépenses n'aient été approuvées; dans certains cas, les dépenses ne sont pas du tout approuvées, ce que des hommes d'affaires naïfs comme nous trouvent foncièrement inacceptable car le principe de responsabilité est essentiel au processus démocratique.

M. Deans: Je ne vous aurais pas qualifié de naïf.

Je tiens à être absolument clair. Le système permet à un gouvernement, quel qu'il soit, d'imposer une taxe pour une période indéfinie sans qu'une loi soit adoptée par le Parlement en vue de l'y autoriser. Or, compte tenu du rôle du député, je vous demande simplement si vous croyez que c'est une façon satisfaisante de procéder?

M. Vivian: Il me semble que non. Toutefois, je suppose qu'il peut exister des situations où un gouvernement aurait de très bonnes raisons d'imposer une taxe et de la percevoir bien avant qu'une loi ne soit adoptée. Ce n'est qu'une opinion personnelle et je dis cela comme ça, mais il me semble que l'on pourrait remédier à cette situation en obligeant le gouvernement à adopter une loi et à demander l'approbation du Parlement dans un délai raisonnable.

M. Deans: On l'a fait en Grande-Bretagne.

Une autre question. Vous êtes au courant des méthodes qui permettent au gouvernement de faire approuver des emprunts: savez-vous que le gouvernement ne fait tout simplement que présenter un texte de loi dans lequel il demande au Parlement d'autoriser l'emprunt de sommes d'argent sans pour autant préciser l'utilisation qu'il fera de ces sommes? A votre avis, cette procédure suffit-elle à donner au Parlement l'occasion de faire une étude suffisante de cette demande et est-ce une protection suffisante pour le public qui doit dans un certain sens se charger de la dette? Croyez-vous que ce soit une façon convenable pour un gouvernement, quel qu'il soit, de faire approuver des emprunts de sommes considérables qui seront dépensées au nom du public?

[*Text*]

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, clearly, no, although I am a little unclear in my mind as to to what extent the issue of supply is in effect debated and for what length of time it is debated. It is my understanding that there is an opportunity to at least debate the issue. It would seem to me that the adequacy of that time and perhaps how seriously that debate is taken should give us some very considerable cause for concern, but it is not an area that we have looked at very carefully, and indeed perhaps we should.

Mr. Deans: Would it be one of those matters that you feel ought to be referred to this newly structured committee that you are speaking about that would deal with general financial matters: the establishment of budgets, the pre-budget hearings, et cetera? Do you think such things as borrowing authority should also fall within the ambit of considerations of that—

Mr. d'Aquino: If, Mr. Chairman, the mandate of this committee is as broad as we would like to see it, then the answer to that would be yes.

Mr. Deans: Thank you.

The Chairman: Mr. Vivian.

Mr. Vivian: Mr. Chairman, if I could just make one brief comment on Mr. Deans' question as well: the special joint committee on the economy that we suggested was to have available to it a white paper that, in layman's terms, I guess, would be a rolling five-year forecast, and in that rolling five-year forecast the government, I think, ought to outline not only its major tax proposals but perhaps also how it intends to raise funds.

• 1705

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. Deans.

The last name on the list is Mr. Lewis.

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. d'Aquino, I would like to pick up on the comments of my colleague Mr. Deans on the budgetary process.

I came here in 1979 and was amazed to find one of the first things that we were debating in the House of Commons in the fall of 1979 was a budget brought in in October of 1978. It was a necessity to debate it because of what Mr. Deans is talking about: that certain taxes were set into operation and collected, and that legislation had to be followed through with.

We find the same thing happened with the budget of November 1981, which you described as a blessing in disguise. I can tell you that to the opposition there has been no disguise about the blessing; it has been a blessing. But what I find just amazing, once again, to the entire business community which you represent, is that that enabling legislation is still kicking around and we are not debating it.

I would like to know how business feels about budgets brought in in the fall in 1981 for which Parliament has not acted upon the enabling legislation. I recall when Mr. Collenette and I were in England in March when the U.K. budget

[*Translation*]

M. d'Aquino: De toute évidence, monsieur le président, non; je dois toutefois ajouter que je ne sais pas au juste dans quelle mesure la question des crédits est débattue et quelle limite on impose aux discussions. Si je comprends bien, on a tout de même l'occasion de discuter de la question. Il faudrait peut-être chercher à savoir s'il y a lieu de s'inquiéter de la limite imposée aux discussions ou si l'on met du sérieux dans les discussions, mais nous n'avons pas étudié cet aspect de façon très attentive; il y aurait peut-être lieu de le faire.

M. Deans: S'agirait-il du genre de questions dont devrait être saisi ce nouveau comité dont vous parlez, qui s'intéresserait aux questions financières générales, les budgets, les audiences budgétaires, par exemple? Selon vous, les questions telles que le pouvoir d'emprunt devraient-elles également être comprises dans le mandat . . .

M. d'Aquino: Monsieur le président, si le mandat de ce comité doit être aussi général que nous l'aimerions, je répondrai oui à cette question.

M. Deans: Merci.

Le président: Monsieur Vivian.

M. Vivian: Monsieur le président, j'aimerais faire une petite observation au sujet de la question de M. Deans. On devait remettre un liVre blanc au Comité mixte spécial de l'économie qui, pour le profane, représentait des prévisions portant sur les cinq prochaines années et, dans ces prévisions, le gouvernement devrait exposer non seulement ses projets d'imposition importants mais également les mesures qu'il entend prendre pour recueillir des fonds.

Le président: Merci. Merci, monsieur Deans.

Le dernier nom sur ma liste est celui de M. Lewis.

M. Lewis: Merci, monsieur le président.

Monsieur d'Aquino, j'aimerais reprendre certains commentaires de mon collègue M. Deans au sujet du processus budgétaire.

Je suis arrivé ici en 1979 et j'ai été étonné du fait qu'à la Chambre des communes, à l'automne de 1979, on discutait d'un budget qui avait été déposé au mois d'octobre de 1978. Il fallait discuter de ce budget pour les raisons évoquées par M. Deans: Certains impôts avaient été fixés et perçus et il fallait adopter une loi afférante à cette imposition.

Il se trouve qu'on a dû faire appel au même processus dans le cas du budget du mois de novembre de 1981; selon vous, c'était, malgré les apparences, un bien. Pour l'Opposition, il s'agit manifestement d'un bien. Mais là encore, le monde des affaires que vous représentez trouve étonnant que la loi habilitante soit encore en suspens et que nous n'en discutions pas.

J'aimerais connaître l'opinion du monde des affaires au sujet des budgets déposés à l'automne de 1981 pour lesquels une loi habilitante n'a pas encore été adoptée par le Parlement. Lorsque M. Collenette et moi-même étions en Angleterre au mois

[*Texte*]

was brought in, and we were advised that the enabling legislation to put into place, firm up in law, that budget would all have been passed by June or July. Do you have any comment on what that delay in the process does to the business community?

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, you raise a point that is very dear to our hearts; but, before I say that, let me say that our comment in the introductory notes that the November 12, 1981, budget was a blessing in disguise is somewhat gilding the lily. I think we were trying to make the point with respect to budget secrecy; that should under no circumstances be interpreted as the wholesale endorsation by this organization of the November 12, 1981, budget.

Mr. Lewis: I can understand your wanting to get on the record on that.

Mr. d'Aquino: But, on the specific question that you raise, let me say that yes, it is a matter of enormous concern, and perhaps never so strongly underlined as in the circumstances that have followed since November 12, 1981, through into 1982, where, in the case of the November 12 budget, some major tax reform measures were introduced that created, as you know, not only a very considerable amount of debate in the country but also a very considerable amount of uncertainty in the country at large and particularly in the business community. That uncertainty, as a result of the fact that that legislation has still not been dealt with, is a subject of concern—and not just referring to the November 12 budget but all budgets in which very substantial measures have been carried over for a very substantial period of time—yes, caused not only amazement but profound concern in business circles.

Now, there is always an understanding in the minds of business people that prime ministerial government means government of a majority and that it is only a question of time before a particular set of budget proposals will, in fact, pass the House so long as the majority party has a commanding role in the House. So, in that sense, there is an appreciation that, while there is a period of delay, things will unfold as they were originally intended. But during that period of time, sometimes lasting not only three to six months but even lasting 18 months, there is a cause of great concern in the business community because of the uncertainty that that creates.

Mr. Lewis: Just to go back to that, though: Yes, the government will, with a majority, pass its legislation if it remains in office, and what happened in 1979 was exactly what I was drawing out. Would you support a time limit for the passage of enabling legislation as connected to a budget?

Mr. d'Aquino: It is not a specific issue that we have addressed; but if a time limit would bring a quicker resolution of these outstanding problems and a greater degree of certainty to the business planning cycle, the answer to that is an unequivocal yes.

• 1710

Mr. Lewis: That is all, Mr. Chairman, thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Lewis.

[*Traduction*]

de mars, au moment où le budget de ce pays a été présenté, on nous a dit que la loi habilitante qui sanctionnerait le budget serait adoptée avant la fin des mois de juin ou de juillet. Avez-vous un commentaire à faire sur les effets de ce retard sur le monde des affaires?

M. d'Aquino: Monsieur le président, vous soulevez une question qui nous tient à coeur; mais avant de me prononcer à ce sujet, permettez-moi de dire que c'était orner la beauté même que de dire, comme nous l'avons fait dans l'introduction, que le budget du 12 novembre 1981 était, malgré les apparences, un bien. Nous pensions à ce moment-là au caractère secret du budget; il ne faut surtout pas conclure que nous approuvons dans l'ensemble le budget du 12 novembre 1981.

M. Lewis: Je comprends pourquoi vous teniez à ce que cela soit précisé dans le compte rendu.

M. d'Aquino: Quant à la question précise que vous soulevez, elle nous préoccupe beaucoup; la situation a été mise en évidence, d'une façon peut-être inégalée jusqu'à présent, par la présentation du budget le 12 novembre 1981 et ses retombées qui se sont manifestées jusqu'en 1982; le budget introduisait des mesures de réforme fiscale inquiétantes qui, comme vous le savez, ont provoqué non seulement des discussions très animées dans le pays, mais également un climat d'incertitude qui planait au-dessus du pays dans son ensemble et particulièrement au-dessus du monde des affaires. Ce climat d'incertitude est inquiétant, d'autant plus que la loi n'a pas encore été adoptée; il ne s'agit pas seulement du budget du 12 novembre mais de tout le budget qui comporte des mesures importantes qui visent une période assez prolongée. Oui, la situation a non seulement étonné le monde des affaires, elle l'a inquiété.

Or, les hommes d'affaires savent très bien que le gouvernement par un premier ministre signifie un gouvernement majoritaire; par conséquent, ce n'est qu'une question de temps avant qu'une série de propositions budgétaires soit adoptée à la Chambre, à condition, bien sûr, que le parti majoritaire s'y trouve, au bon moment. Dans un sens, on convient que malgré le retard, la situation se déroulera comme elle avait été prévue au départ. Mais dans l'intervalle, que ce soit trois mois, six mois ou même dix-huit mois, le monde des affaires s'inquiète du climat d'incertitude suscité par cette situation.

M. Lewis: J'aimerais reprendre la question. Un gouvernement majoritaire adoptera la loi s'il reste au pouvoir et je pensais justement aux événements qui sont survenus en 1979. Selon vous, faudrait-il prévoir un délai pour l'adoption de la loi habilitante relative à un budget?

M. d'Aquino: Nous n'avons pas étudié cet aspect proprement dit; toutefois, si un délai permettait de résoudre plus rapidement ces problèmes et donnait beaucoup plus de certitude à la planification faite par le monde des affaires, je répondrais oui, sans équivoque.

M. Lewis: C'est tout, monsieur le président, merci.

Le président: Merci, monsieur Lewis.

[*Text*]

Mr. Collenette, please.

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman. I did not anticipate speaking and I am grateful. I will be very brief.

I think the presentations we have received this afternoon from our two witnesses— the written and the verbal presentations—are absolutely outstanding, and I am very pleased that I find myself in agreement with many of the aspects covered in the brief.

I have a few questions on it. Mr. Lewis has brought in a very important question. I do not think we should let it die in the final minutes of this committee meeting. As I understand it, in Great Britain there is a provisional collection of taxes act which originated some years ago because some private-sector concerns, or someone affected by a budgetary tax change, took the government to court.

Mr. Deans: They took the Bank of England to court.

Mr. Collenette: They took the Bank of England to court.

We are living a charmed life in this country, in that no one in the business community, especially with the furore generated in the last budget—the one before this—no one has actually done this. I think we all have an interest, no matter on what side, whether we are with the government or the opposition, to have some fairness in the system. I do not think we can reasonably expect this kind of situation to continue, whereby the enabling legislation is allowed to drift on and on and on. I would hope this committee could come down hard in recommending that kind of an act for Canada, so that all enabling legislation has to be passed within six months. I think the British system calls for six months or something like that within the date of the budget.

The Chairman: I am told it is three months, Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Three months; well, that is even better.

I have a couple of questions. On page 5 of the brief there is some talk about parliamentary sessions operating in cycles. I believe this is similar to some of the recommendations made in 1976. Personally, I doubt very much whether we can encumber Parliament with this kind of set-up. I would like to know from the witnesses—perhaps I will ask all my questions at once and then they can respond—whether or not they really think it is viable that we could have a week of committee hearings and one week of adjournment to let everybody go back to their constituencies; whether this is really viable, given the pace of events, the complexity of government.

Surely the answer is to plan our parliamentary timetable in a better way so that individuals can plan to be in their constituency and are not subject to snap votes and that type of thing. I have also been very strong on abolishing the quorum call, but I think that will take a constitutional amendment, and

[*Translation*]

Monsieur Collenette, s'il vous plaît.

M. Collenette: Merci, monsieur le président. Je n'avais pas prévu de parler, je vous en remercie. Je serai très bref.

Je crois que les exposés que nous ont présentés nos deux témoins cet après-midi—l'énoncé écrit et le verbal—sont tout à fait remarquables et je suis très heureux de constater que je suis en accord avec de nombreux aspects du mémoire.

J'ai quelques questions à ce sujet. M. Lewis a abordé une question très importante. Je ne crois pas que nous devions la laisser mourir au cours des dernières minutes de la présente réunion. Si j'ai bien compris, en Grande-Bretagne, il existe une loi provisoire sur la perception des impôts dont l'origine remonte à quelques années à la suite de préoccupations du secteur privé, ou parce que quelqu'un touché par des modifications fiscales dans le budget a intenté des poursuites au gouvernement.

M. Deans: On a intenté des poursuites à la Banque d'Angleterre.

M. Collenette: On a intenté des poursuites à la Banque d'Angleterre.

C'est la chance qui nous permet de survivre dans ce pays, en ce sens que personne du milieu des affaires, surtout à la suite de la fureur engendrée par le dernier budget—le précédent de celui-ci—personne ne l'a fait. Je crois que nous avons tous intérêt, quel que soit notre parti, que nous soyons du gouvernement ou de l'opposition, à ce que le système comporte une certaine justice. Je ne crois pas qu'il soit raisonnable d'espérer que continue ce genre de situation où l'adoption de la loi habilitante traîne en longueur. J'ose espérer que le présent comité recommandera fortement une loi de ce genre pour le Canada de sorte que toute loi habilitante soit adoptée dans les six mois. Je crois que le régime britannique prévoit six mois ou à peu près à compter du jour du budget.

Le président: On me dit que c'est trois mois, monsieur Collenette.

M. Collenette: Trois mois; et bien c'est encore mieux.

J'ai quelques questions. A la page 5 de votre mémoire, il est question des sessions parlementaires par cycles. C'est assez semblable, je crois à certaines recommandations formulées en 1976. Personnellement, je doute fort que nous puissions gêner le fonctionnement du Parlement en mettant en place un tel régime. J'aimerais savoir des témoins—peut-être puis-je poser toutes mes questions en même temps et ensuite on pourra me répondre—s'ils croient ou non vraiment qu'il est possible d'avoir une semaine de séances de comités et une semaine d'ajournement afin que chacun puisse retourner dans sa circonscription; est-ce vraiment possible, compte tenu du rythme des événements, de la complexité du gouvernement.

Incontestablement, la réponse consiste à mieux planifier notre échéancier parlementaire de sorte que chacun puisse envisager d'aller dans sa circonscription sans être victime de vote éclair et de ce genre de chose. Je préconise également très fortement l'abolition du quorum, mais je crois que pour ce

[*Texte*]

I am not sure—I would hope we could get that. I stand to be corrected on that, but I think it is one thing we should look at.

My other question is, in paragraph (*c*) on page 5 they talk about the House Leaders agreeing on distinguishing "major" bills from "minor" bills, the latter being sent directly to committees before second reading and the former being subject to agreed time limits for debate. I would like to know from our witnesses what they would consider to be agreeable limits; because as we know, a second reading here can take weeks. Second-reading debates here often take weeks and weeks and weeks, and we are subjected to members going on and on and on, not being particularly relevant to the issue.

Surely the principle for or against a particular bill can be stated within a reasonable amount of time. I personally feel it could be done within one day's debate, or perhaps two at the outside; but I would like to know what our witnesses feel on this.

The other question I have—on page 8, the recommendation following "Access to Information" states:

> . . . wherever possible, the regulations contemplated for a new bill be drafted and accompany the new bill at the time it is presented to Parliament and its committees.

In this session of Parliament the Official Opposition dug in their heels, if I remember correctly, on the postal bill, Bill C-43, and insisted as part of the arrangement for quick passage that we present the regulations for the Crown corporation in the postal bill at the same time; and I believe those regulations went to the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

• 1715

It was done on another bill as well. I do not think there is any particular problem. I am very sympathetic to the argument, and it is not just confined to the opposition, that, because of the complexity of modern events, we have a situation whereby we enunciate the principles of a bill, of legislation, and the day-to-day implementation is, of course, left to the public servants—and in a sense it is unfair that they have to interpret what we put in the bill, and I am sure that we cannot get away from that entirely—and it seems that very often members charge that the regulations do not actually reflect the legislative intent as passed by Parliament.

I am wondering whether or not our witnesses feel that if the regulations do accompany the legislation this can all be done in the same standing committee or whether we should have an ongoing special committee of the House of Commons that will just look into regulations. We have the joint committee; perhaps that is the vehicle.

[*Traduction*]

faire, il faudrait un amendement constitutionnel, et je ne suis pas persuadé—j'ose espérer que nous l'obtiendrons. Qu'on me le dise si je fais fausse route à ce sujet, mais je crois que c'est l'une des choses que nous devrions examiner.

Mon autre question porte sur ce que vous dites au paragraphe (*c*) à la page 5, que les leaders à la Chambre consentent à distinguer les projets de loi importants des projets de loi de moindre importance, de manière à envoyer ces derniers directement aux comités avant l'étape de la deuxième lecture et à limiter la période de débat sur les premiers. J'aimerais que nos témoins nous disent ce qu'ils considèrent être une période limitée acceptable; car comme nous le savons, la deuxième lecture ici peut prendre des semaines. Les débats de deuxième lecture prennent souvent ici des semaines et des semaines, et nous sommes victimes des députés qui parlent à n'en plus finir, sans s'en tenir particulièrement à la question.

Il est certes possible d'établir dans un délai raisonnable le principe justifiant ou condamnant l'existence d'un projet de loi. Je pense que ça pourrait se faire en un jour, peut-être deux. J'aimerais savoir ce que nos témoins en pensent.

J'ai ensuite une autre question—à la page 8, la recommandation qui fait suite à 'accès à l'information' stipule:

> . . . que dans la mesure du possible, les règlements envisagés dans le cadre d'un nouveau projet de loi fassent l'objet d'une ébauche et accompagnent le nouveau projet de loi lors de sa présentation au parlement et aux comités.

Au cours de la présente session, l'opposition officielle a branché, si j'ai bonne mémoire, sur le projet de loi sur les Postes, le bill C-43, et a subordonné son adoption rapide à la présentation simultanée des règlements visant cette société de la Couronne; je crois que ces règlements ont été envoyés au Comité mixte sur les règlements.

On a fait la même chose dans le cas d'un autre projet de loi. Je ne crois pas que cela présente de problème particulier. Je suis très sensible à l'argument qui n'est pas uniquement propre aux membres de l'opposition, qu'à cause de la complexité des temps modernes, nous énonçons les principes d'un projet de loi, d'une loi, dont évidemment, nous laissons l'application quotidienne aux fonctionnaires, et que d'une certaine façon, il est injuste de les obliger à interpréter ce que nous avons mis dans le projet de loi, ce que nous ne pouvons, j'en suis persuadé, éviter tout à fait, mais il semble très souvent que les députés se plaignent que les règlements ne réflètent pas vraiment l'intention de la loi telle qu'adoptée par le Parlement.

Je me demande si nos témoins pensent que si les règlements accompagnaient le projet de loi le tout pourrait faire l'objet d'une étude par le même comité permanent ou s'il ne faudrait pas prévoir un comité spécial permanent de la Chambre des communes qui s'occupe exclusivement des règlements. Nous avons un comité mixte; c'est peut-être le mécanisme à adopter.

[*Text*]

I have a number of other questions, but it is after 5 o'clock.

We have expanded the discussion somewhat beyond the reference, but I do not think that that should inhibit the committee from perhaps recommending the reference be expanded on a long-term basis.

There are elements of this report that are short term and I would hope that other individuals would corroborate what we have heard this afternoon, so that getting back to my favourite debating point in this committee so far, that we can come in with an interim report in the fall in time to amend our standing orders on an interim basis, perhaps for the balance of this Parliament or even for a few months, as was suggested by Mr. Fisher yesterday, during the meeting with the Canadian Bar Association.

There are a couple of questions I have on that and I would like to hear what our witnesses have to say.

The Chairman: Thank you. Mr. d'Aquino, please.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, I know Mr. Vivian will want to comment on a couple of these points, so I will be very brief.

Let me begin with the last point that Mr. Collenette made as to your terms of reference. Let me reiterate again what we said right at the outset, our very strong desire is that this committee take a good, hard look at broadening the terms of reference of this committee, not because we do not recognize the urgency and the importance of revising and cleaning up some of the rules, but because we suggest to you that the kind of problems that we have been addressing this afternoon are fundamental, in our view, to the health of the political system, the democratic system, in this country. While that may sound like a little bit of Pollyanna, I think if many of us looked at what was happening in the country today, the very strong disenchantment with government generally, and the very strong concerns about the viability of some of our political institutions, above all Parliament, might dissipate. You people have an opportunity in your hands to take hold of this issue, supported enthusiastically by organizations such as ourselves—we are prepared to go out and drum up as much collaboration for our enthusiasm as possible, but that it seems to us that now is the time to run with this issue and we very much hope that you will.

On Mr. Collenette's point on regulations and bills, I speak not only as President of the Business Council, but as a practitioner in the past having been faced with situations where clients were faced with legislation and then had to wait three months, four months, six months, ten months, for regulations that sometimes were tabled with a crashing surprise and with enormous complexity, which in effect had the result of really changing what the architects of the legislation really had in mind.

I think we are really dealing here with a problem of delegation, a problem of accountability again, and we have said in our study, where possible, because we realize that there will be situations where it will not be possible or feasible to do

[*Translation*]

J'ai plusieurs autres questions, mais il est 17h00 passées.

La discussion a quelque peu dépassé notre ordre de renvoi, mais je ne crois pas que cela doive empêcher le Comité de recommander peut-être l'élargissement de notre ordre de renvoi à long terme.

Le présent rapport comporte certains éléments à court terme et j'ose espérer que d'autres viendront corroborer ce que nous avons entendu cet après-midi de façon à ce que, conformément à mon argument favori devant le Comité jusqu'à présent, nous puissions présenter un rapport intérimaire à l'automne, assez tôt pour modifier de façon provisoire le règlement, pendant peut-être le reste de la présente législature ou même pendant quelques mois, comme le proposait hier M. Fisher, au cours de la réunion avec l'Association du Barreau canadien.

J'ai quelques autres questions à ce sujet, mais j'aimerais entendre ce que nos témoins ont à dire.

Le président: Merci. Monsieur d'Aquino, s'il vous plaît.

M. d'Aquino: Monsieur le président, je sais que M. Vivian voudra faire des commentaires sur quelques points et je serai très bref.

Commençons par le dernier point abordé par M. Collenette sur votre ordre de renvoi. Permettez-moi de répéter encore une fois ce que nous avons dit au départ, notre très ferme désir que le présent Comité réfléchisse sérieusement à élargir son ordre de renvoi, non que nous n'admettons pas l'urgence et l'importance d'une révision et d'une élimination de certains des règlements, mais parce que nous estimons que les problèmes sur lesquels nous nous sommes penchés cet après-midi sont vitaux, à notre avis, pour la santé du régime politique, du régime démocratique de ce pays. Bien que cela puisse peut-être paraître un peu optimiste je crois que si beaucoup parmi nous regardions ce qui se passe au pays aujourd'hui, le profond désenchantement que provoque le gouvernement et les très grandes préoccupations quant à la viabilité de certaines de nos institutions politiques, surtout le Parlement pourraient disparaître. Vous avez l'occasion de vous attaquer à ce mal, appuyés avec enthousiasme par des associations telles que la nôtre—nous sommes disposés à battre le rappel des bonnes volontés car il nous semble que c'est maintenant le moment d'agir et nous espérons très sincèrement que vous le ferez.

Quant à ce que M. Collenette a dit sur les règlements et les projets de loi, je ne parle pas uniquement en tant que président du Conseil des affaires, mais comme praticien qui a fait face par le passé à des clients qui assujettis à une loi ont dû attendre trois mois, quatre mois, six mois, dix mois, avant que le règlement ne soit parfois déposé avec un effet de surprise incontestable et une très grande complexité lesquels, en fait, avaient pour résultat de modifier ce qu'avaient en tête les architectes de la loi.

Je crois qu'il s'agit ici en réalité d'un problème de délégation, d'un problème encore une fois de responsabilité et nous le disons dans notre étude, autant que possible, car nous nous rendons bien compte que dans certains cas il ne sera pas

[*Texte*]

so— but all I can say is that it would make the life of business, and I am sure many other groups which are regulated in society, enormously easier if a major effort were made, and this means ministers really riding their public servants hard— you should make sure that when legislation is introduced, that the regulations accompany it either with the bill or as soon thereafter as possible.

• 1720

As to the role of the Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, I know from having talked to people who work on that committee how deathly difficult and at times boring it is and how absolutely unnerving it is to have to look at stacks and stacks of regulations and read through it and make sense of it, and yet so much of the problem of modern democracy is the problem of delegated legislation, and unless we get our hands somehow around that problem, I say to you that we are going to be missing one of the areas for reform.

On the subject of points 2 and 3, the timeframe of sittings and second reading, I suggest to you that those views were less hours and much more what we consider to be a consensus of the views that were reflected by the 65-odd parliamentarians, former and active, that we interviewed. I would have to bow to your own judgment because, after all, those suggestions touch in a much more dramatic way how you run your daily lives and they were put forward only as suggestions. We suggest that you really have to be the final arbiters as to whether in fact it is going to work or not.

The Chairman: Mr. Vivian, do you have comments to add?

Mr. Vivian: Yes, Mr. Chairman, I will just try to be brief. I think Mr. d'Aquino has touched on most of the items raised by Mr. Collenette.

One of the questions you raised was concerning the suggestion that there be some differentiation made between major and minor bills, with the possibility of referring minor bills to committee without second reading debate.

Major or minor, that is going to be a judgment call in each case. Perhaps if we had used the word non-controversial it would have been more descriptive of the kinds of legislation that we had in mind there, legislation on which the House is probably not going to be divided on principle and in any major way and yet legislation that is stalled simply because there is a great premium on House time. If you took a straw poll everyone agreed that it would be a good idea to get the thing before committee, but because there is a pressure of time in the House it just does not get to second reading debate.

You raised some questions about the powers that are granted to officials to make regulations, a subordinate delegated legislative power. It relates to accountability, for one thing, and as well to a better understanding of draft legislation.

[*Traduction*]

possible de le faire, mais tout ce que je peux dire c'est que la vie dans le milieu des affaires et j'en suis persuadé dans de nombreux autres groupes réglementés de la société, serait beaucoup plus facile si on faisait l'effort voulu, c'est-à-dire si les ministres fouettaient leurs fonctionnaires pour s'assurer, lors du dépôt d'un projet de loi, que la réglementation accompagnante était présentée simultanément ou le plus tôt possible après.

Quant au rôle du Comité des Règlements, je sais, après avoir parlé à des gens qui ont fait partie de ce comité, à quel point c'est mortellement difficile et parfois ennuyeux et combien il est parfaitement ennuyeux d'avoir à examiner des piles et des piles de règlements, les lire et d'y comprendre quelque chose et pourtant, une grande partie du problème de la démocratie moderne réside justement dans le problème de la législation déléguée, et à moins que nous ne réussissions à résoudre ce problème, je vous dirai que nous allons rater une bonne occasion de réforme.

Quant aux points 2 et 3, l'échéancier des séances et la deuxième lecture, je vous dirai que les opinions étaient pour des heures moins longues en mettant l'accent sur ce que nous appelons un consensus d'opinions des quelques 65 parlementaires, anciens et actuels que nous avons interviewés. Je dois m'en remettre à votre propre jugement, puisque après tout, ces suggestions touchent d'une façon plus marquée le déroulement de vos vies quotidiennes et ne constituent que des suggestions. Nous suggérons qu'en réalité c'est à vous qu'il revient de décider si cela fonctionnera ou non.

Le président: Monsieur Vivian, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Vivian: Oui, monsieur le président, je vais essayer d'être bref. Je crois que M. d'Aquino a abordé la plupart des points soulevés par M. Collenette.

L'une vos questions portait sur la suggestion de distinguer entre les projets de loi importants et ceux de moindre importance assortis de la possibilité de renvoyer ces derniers en comité avant l'étape de la deuxième lecture.

Important ou moins important, il faudrait en juger dans chaque cas. Si nous avions utilisé l'expression «non controversé», peut-être, cela décrirait peut-être mieux le genre de projet de loi que nous avions en tête, projet de loi au sujet duquel la Chambre ne se trouvera probablement pas divisée, sur le principe, profondément, et pourtant, projet de loi qui se trouve retardé tout simplement parce que le temps en Chambre manque. Si vous pouviez faire un vote officieux, chacun conviendrait que c'est sans doute une bonne chose d'envoyer le projet de loi en comité, mais à cause de la pénurie de temps à la Chambre, le projet de loi n'arrive pas à l'étape de la deuxième lecture.

Vous avez soulevé quelques questions au sujet des pouvoirs accordés aux fonctionnaires de formuler des règlements, un pouvoir législatif secondaire délégué. C'est lié à la responsabi-

[*Text*]

I recall the Canada Post Corporation Act that was recently passed. In that act, as I recall it, going from memory, there were 20-some subclauses that enabled the passage of regulations. I know at the time when that bill was before the House there was a great deal of concern on what that legislation means when we do not have the regulations in front of us. I think the minister at the time accommodated the committee that was looking at that bill and actually tabled in draft form some of the regulations that would be eventually published under the act. Once that was done, much of the partisanship and much of the uncertainty that was involved in the committee study of that bill disappeared, and what were perceived by many of the private parties that were making their positions known to be problems disappeared once the government was on the record as to what they meant by particular provisions.

I should review as well that there is kind of a three-part hurdle to effective regulation-making and it relates to the procedures that were put in place when the Statutory Instruments Act was enacted. The first hurdle, if you like, was a ministerial directive that went out from the then Minister of Justice to all other ministers requesting their assistance in toning down and restricting the regulation-making grant powers that were present in draft legislation. That was point number one. The second point, and it is still in existence, is that those regulation-making power provisions in a bill go to Justice officials for review at the PCO.

The third thing is that every regulation that is enacted stands permanently referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. So there are at least the mechanisms in place to control delegated legislation, but the problem is just simply one of volume. I guess if I had to choose one committee that really requires additional administrative and financial resources, it would be that Standing Joint Committee on Regulations. There is an immense amount of work that has to be done there. I would commend for your reading further the reports of that committee.

• 1725

The Chairman: Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, just one quick supplementary. Because Mr. d'Aquino skipped over it and said that recommendations under the section on legislative effect really reflect the discussions they have had with former MPs and members of this House. But I ask Mr. Vivian point blank whether or not as representatives of the business community you would support the kind of timetable outlined in section (*a*)?

The media, particularly in this country, emphasize the picayune, as far as I am concerned. They trivialize this place, they trivialize the activities of members of Parliament and the workings of Parliament. I just know what it would be: there go the MPs back to their constituencies again, but we know where

[*Translation*]

lité notamment, ainsi qu'à une meilleure compréhension du projet de loi.

Je me souviens de la Loi sur la Société des postes Canada adoptée récemment. Dans cette loi, si j'ai bonne mémoire, on trouvait quelques 20 paragraphes permettant la promulgation de règlements. Je sais qu'à l'époque où la Chambre était saisie de ce projet de loi, on était extrêmement soucieux du sens de la loi faute de règlement devant soi. Je crois que le ministre s'est plié aux demandes du comité qui examinait ce projet de loi et a déposé, sous forme d'ébauche, certaines des règlements à publier en vertu de la Loi. Cela fait, ont disparu en grande partie, la partisannerie et l'incertitude présentes lors de l'étude en comité, et les réserves d'un grand nombre d'opinions privées qui se faisaient entendre ont disparu lorsque le gouvernement s'est prononcé officiellement sur ce qu'il entendait par certaines dispositions particulières.

Je devrais également parler du triple obstacle à la formulation efficace de règlement qui découle des procédures mises en place lors de l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires. Le premier obstacle, si vous voulez, est une directive ministérielle envoyée par le Ministre de la Justice de l'époque à tous les autres ministres, demandant leur aide afin de diminuer et de limiter les pouvoirs de réglementation présents dans les projet de loi. C'était là le point nº 1. Le deuxième, toujours en existance, c'est que les dispositions d'un projet de loi qui habilitent à formuler des règlements vont aux fonctionnaires du ministère de la Justice pour étude au bureau du Conseil privé.

Le troisième, c'est le fait que chaque règlement adopté se trouve renvoyé de façon permanente devant le comité permanent mixte des règlements et autres textes réglementaires. Ainsi, tout au moins, les mécanismes permettant de contrôler la législation déléguée se trouvent en place mais le problème provient tout simplement du volume. Si je devais choisir un comité qui a vraiment besoin de ressources administratives et financières supplémentaires, je dirais que c'est le Comité permanent mixte des règlements. Il y a un travail énorme à faire sur ce plan. Je vous recommande la lecture sérieuse, des rapports de ce comité.

Le président: Monsieur Collenette.

M. Collenette: Monsieur le président, permettez-moi encore une question rapide. M. d'Aquino l'a escamotée et a dit que les recommandations dans le chapitre sur l'effet législatif réflétaient en réalité les discussions qu'ils avaient eues avec les anciens députés et avec les membres de cette Chambre. Toutefois, j'aimerais demander à M. Vivian, à brûle-pourpoint, si les représentants du milieu des affaires appuieraient le genre d'échéancier présenté au paragraphe (*a*).

La presse, surtout en ce pays, à mon point de vue, souligne l'insignifiance. Elle place ce lieu sur le plan du trivial, tout comme les activités des députés et les travaux du Parlement. Je vois d'ici ce qui se passerait: on dirait voilà les députés qui retournent encore une fois dans leur circonscription, mais nous

[*Texte*]

they are going, they are off on a joy ride. As business people, do you think we could actually sell this kind of a approach?

It is my impression that the business community feels that perhaps we do not work hard enough and do not pay as much attention to detail. Would they accept Parliament being shut down on a regular basis one week out of three, one out of four or whatever, to enable members of Parliament to go back to their constituencies? I am not against the idea, but I worry whether or not we can get away with it. It certainly would help people like Mr. Huntington and Mr. Epp and people from the more remote regions or the farthest away from Ottawa in keeping in touch with their constituents.

An hon. Member: On the frontier.

Mr. Collenette: The frontier or whatever you want to call it. Do you really think this would wash? We have enough problems as it is because there has been created out there a perception that we just do not carry our weight.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, insofar as how many of these changes would be perceived by business or by anyone else, I think there would be inevitable sniping from the press and perhaps from some other people. These recommendations were put together really with one objective: how do you make the legislative process and Parliament more efficient? I guess I would stand strongly behind any recommendation that would allow you to budget and plan your time more effectively, which is a concern that I know has been expressed over and over again by the parliamentarians we talked to when we were preparing this study.

Any objective that would allow you to work more effectively with your various constituencies, and the kind of Parliament, the kind of government and the kind of country we would like to see . . . in other words, if all of our reforms were put into place, I would suggest to you that we would love to see very influential members of a parliamentary committee dealing with finance holding meetings in Toronto or Vancouver, or Whitehorse or whatever the place might be. In other words, I think the objective of the exercise was how can we most humbly, Mr. Chairman, suggest that your lives be made more easy but at the same time making it easier to make the output of your work, both real and perceived, more effective. That is really what was behind the recommendation for a greater degree of consistency and ability to plan the parliamentary schedule.

At the time we were putting the recommendations together, whether we were talking in terms of eight-week cycles rather than five-week cycles, I suggest to you that you really have to be the best judge of that and we are not trying to hold fast on any numbers; it is really the principle we are trying to address there.

Mr. Collenette: So the corporate elite of this country, which you represent as outlined by all these august people here, would stand behind us if we took this bold step; you would not back away.

[*Traduction*]

savons où ils vont, ils vont s'amuser. Comme gens d'affaires, croyez-vous vraiment que nous puissions défendre la chose?

J'ai l'impression que le milieu des affaires estime que nous ne travaillons peut-être pas suffisamment et que nous n'accordons pas toute l'attention voulue aux détails. Accepterait-il que le Parlement s'arrête d'une façon régulière une semaine sur trois, ou une sur quatre, afin de permettre aux députés de retourner dans leur circonscription? Je ne m'oppose pas à l'idée, mais je m'inquiète de savoir si nous pouvons vraiment le faire. Cela aiderait certainement des députés comme M. Huntington et M. Epp et ceux des régions les plus éloignées ou les plus loins d'Ottawa à maintenir un contact avec leurs électeurs.

Une voix: A la frontière.

M. Collenette: A la frontière ou en quelque endroit que vous vouliez. Croyez-vous vraiment que ça passerait? Nous avons déjà suffisamment d'ennuis parce que l'idée s'est répandue que nous ne faisons tout simplement pas notre part.

M. d'Aquino: Monsieur le président, quant à savoir comment nombre de ces modifications seraient perçues par le milieu des affaires ou par qui que ce soit d'autre, je crois qu'inévitablement, la presse cancanerait et peut-être d'autres aussi. Les recommandations que voici ont été formulées en réalité avec un objectif en tête: comment rendre le processus législatif et le Parlement plus efficaces? Je crois que j'appuierais fermement toute recommandation qui vise à vous permettre de mieux gérer votre temps, préoccupation qui a été exprimée moult fois, je le sais, par les députés auxquels nous avons parlé dans le cadre de cette étude.

Tout objectif qui vous permettrait de travailler plus efficacement dans vos diverses circonscriptions et qui favoriserait le genre de parlement, le genre de gouvernement et le genre de pays que nous souhaitons avoir—en d'autres termes, si vous mettiez en place toutes vos réformes, je dirais que nous serions enchantés de voir les membres très influents d'un comité parlementaire examiner des questions financières à des réunions à Toronto ou Vancouver ou à Whitehorse ou ailleurs. En d'autres termes, je crois que le but de l'exercise consistait, monsieur le président, à voir comment le plus humblement du monde, nous pouvions suggérer des façons de vous rendre la vie plus facile tout en accroissant l'efficacité de votre production, réelle et perçue. C'est en réalité l'idée sous-jacente à la recommandation visant à une plus grande uniformité et à une meilleure capacité de planifier l'échéancier parlementaire.

A l'époque, nous faisions les recommandations, de cycles de huit semaines au lieu de 5 semaines mais je dirais qu'en réalité, vous êtes meilleur juge et nous n'avons en tête aucun chiffre particulier; c'est vraiment le principe qui nous intéresse.

M. Collenette: Donc l'élite des sociétés de ce pays que vous représentez, toutes les augustes personnes ici présentés, nous appuieraient si nous prenions cette mesure audacieuse; vous ne nous abandonneriez pas.

[*Text*]

Mr. d'Aquino: Every single member of the Business Council has signed off on this report, and I doubt very much that they would renege on what they said at that time.

The Chairman: Thank you, Mr. Collenette.

I would like to thank our two witnesses. You can see by how long the meeting lasted, Mr. d'Aquino and Mr. Vivian, that you have been very interesting. I no doubt speak for all the members when I say that you are helping us very much in our studies.

• 1730

Before we adjourn, gentlemen, I just want to remind you that we have two meetings tomorrow at 9.30 a.m. and 3.30 p.m. in Room 308. We will have Professor Douglas Hartle in the morning and Professor John Stewart, a former member of Parliament, in the afternoon. Our distinguished vice-chairman will be chairing the meeting tomorrow morning. Thank you very much.

This meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. D'Aquino: Tous les membres du Conseil d'entreprises ont signé ce rapport et je doute fort qu'ils reviennent sur ce qu'ils ont dit à l'époque.

Le président: Merci monsieur Collenette.

Je tiens à remercier nos deux témoins. Vous pouvez juger, monsieur D'Aquino et M. Vivian, par la durée de la réunion à quel point vous avez été intéressants. Il ne fait aucun doute que je parle au nom de tous les membres lorsque je dis que vous nous aidez énormément dans nos travaux.

Avant d'ajourner, messieurs, je veux simplement vous rappeler que nous avons deux réunions demain, 9h30 et 15h30 à la pièce 308. Nous accueillerons monsieur Douglas Hartle dans la matinée, et M. John Stewart, ancien député, dans l'après-midi. Notre distingué vice-président présidera la réunion demain matin. Merci beaucoup.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, July 8, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Order and Procedure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 8 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-81-82

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Business Council on National Issues:

Mr. Thomas D'Aquino, President;

Mr. Peter Vivian, Senior Associate.

Du «Business Council on National Issues»:

M. Thomas D'Aquino, président;

M. Peter Vivian, adjoint principal.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, July 8, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 4

Le jeudi 8 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28925—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairman: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-président: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Blaikie	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Collenette	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Cousineau	Epp	Lewis	Smith
Cullen	Herbert	Mayer	Thacker—(20)
Daudlin		McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, July 8, 1982:
Mr. Cullen replaced Mr. Allmand.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 8 juillet 1982:
M. Cullen remplace M. Allmand.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 8, 1982
(5)
[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cousineau, Cullen, Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Witness: Dr. Douglas Hartle, Professor of Economics, University of Toronto.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The witness made an opening statement and answered questions.

At 11:17 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(6)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Allmand.

Witness: Dr. John Stewart, Professor of Political Sciences, St. Francis Xavier University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The witness made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the statement submitted by Dr. Stewart entitled "Procedure Reform: Some Goals and Proposals" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "SPRP-1"*).

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

pour le greffier du Comité

Hugh Stewart

for the Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 JUILLET 1982
(5)
[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 9h40 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Cousineau, Cullen, Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Témoin: M. Douglas Hartle, professeur de sciences économiques, Université de Toronto.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 11h17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(6)

Le Comité spécial chargé d'étudier le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 15h38 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Daudlin, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Allmand.

Témoin: M. John Stewart, professeur de sciences politiques, Université Saint-François Xavier.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no. 1*).

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le rapport soumis par M. Stewart intitulé «Réforme de la Procédure: Certains objectifs et propositions» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «SPRP-1»*).

A 17h45, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Thursday, July 8, 1982

• 0940

The Vice-Chairman: Order, please.

We do not have a quorum in the usual sense, but we do have representatives from two parties to hear evidence, and we have a distinguished witness before us.

I would like to introduce and welcome to the committee Dr. Douglas G. Hartle. I do not want you to hold this against him. I met him many, many years ago at Carleton University. He since has progressed satisfactorily, although there is some doubt about the progress I have made. Dr. Hartle currently holds the position of Professor of Economics at the University of Toronto and is an Associate of the Institute for Policy Analysis there. He has worked in the public sector, notably as the research director of the federal Royal Commission on Taxation from 1962 to 1967 and as Deputy Secretary, Planning, at Treasury Board from 1969 to 1973. He has been an extensive commentator and writer on the budgetary process, the role of the Auditor General and the administrative aspects of the decision-making process, and his works have received wide attention. I think the Library of Parliament described his article reviewing the Lambert Commission as a seminal article, a distinction that I think raises even higher the qualities I saw in him many, many years ago. I am delighted that he should be here. I want to personally welcome him before the committee.

Do you have an opening statement or a comment that you would like to make, Dr. Hartle?

Professor Douglas G. Hartle (Professor of Economics, University of Toronto): I should apologize to the committee for being very ill-informed about orders and procedures of Parliament. It is so bad I did not even get the name of the committee correct.

The Vice-Chairman: What did you call it?

Professor Hartle: I called it the "Standing Committee on Rules and Procedures". I must say I like the word "rules" rather than "orders", but nevertheless it is a matter of taste.

Maybe the committee would not want to deal with the first part of my statement. I do not claim to be a political scientist. This is more their business, and certainly there are people a great deal more informed about it than myself. I do follow Peter Dobell's writings and the things he puts together, but I do not claim to have any expertise on that general question so that might be skipped over.

Some of the problems of the committee system, it seems to me, are very much endemic to the parliamentary system as such. I simply do not know how one can make Parliament more effective and committees more effective and still have an executive branch, so-called, as strong as it is. That seems to be the nature of parliamentary government, or at least as I

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le jeudi 8 juillet 1982

Le vice-président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous n'avons pas de quorum, mais les deux partis étant représentés, cela nous permet d'entendre les témoins. Celui de ce matin est une personnalité éminente.

J'aimerais vous présenter M. Douglas G. Hartle et lui souhaiter la bienvenue au Comité. Je vous demanderais de ne pas lui en tenir rigueur, mais je l'ai rencontré il y a de nombreuses années à l'Université Carleton. Depuis, il a fait des progrès satisfaisants alors que dans mon cas, certains se posent des questions. M. Hartle est actuellement professeur d'économie à l'Université de Toronto et professeur associé à l'Institut d'analyse politique de la même ville. Il a travaillé dans le secteur public, notamment en tant que directeur de recherche de la Commission royale fédérale sur l'impôt de 1962 à 1967 et comme sous-secrétaire de la planification du Conseil du Trésor de 1969 à 1973. Il a rédigé de nombreux articles et de nombreux essais sur la procédure budgétaire, sur le rôle du vérificateur général et sur les applications administratives des décisions prises par l'exécutif, et ses conclusions ont été lues avec grande attention. Je crois que la Bibliothèque du Parlement a dit que son article sur la Commission Lambert était fondamental, ce qui tendrait à démontrer que les qualités que j'avais perçues en lui il y a de nombreuses années se sont encore développées. Je suis enchanté de le voir. Je tiens à lui souhaiter personnellement la bienvenue.

Avez-vous une déclaration ou un exposé à nous faire, monsieur Hartle?

M. Douglas G. Hartle (professeur d'économie, Université de Toronto): Je devrais m'excuser de mon ignorance des règlements et des procédures du Parlement. Cette ignorance est telle que je me suis même trompé quant au titre de votre Comité.

Le vice-président: Comment l'avez-vous appelé?

M. Hartle: Comité permanent des règles et des procédures. Je dois avouer que je préfère le terme «règles» à «règlements», mais c'est une question de goût.

Vous jugerez peut-être bon de négliger la première partie de ma déclaration. Je ne prétends pas être politicologue. C'est plutôt votre domaine, et il y a des gens beaucoup plus informés que moi à ce sujet. Je suis avec attention ce qu'écrit Peter Dobell, mais je ne prétends pas à des connaissances spéciales dans ce domaine et il serait peut-être préférable de passer directement à la partie suivante.

Certains des problèmes des comités, me semble-t-il, sont inhérents au système parlementaire. Il me semble tout simplement impossible de renforcer l'efficacité du Parlement et des comités sans pour autant réduire les pouvoirs de l'exécutif. D'après ce que je peux en comprendre, cela me semble être la nature même d'un gouvernement parlementaire. Dans l'éven-

[*Texte*]

understand it. Also, even if it could be changed, it is hard to imagine any ministry being willing to cut its own throat, so to speak, and make its problems more difficult. So I must say I feel rather pessimistic about the possibilities, although obviously it is a very important question. It would take a great deal of self-denying ordonnance on the part of a ministry to increase the power of the House in essence at its own expense.

However, there are some things, no doubt, that can be done, and I have made a few suggestions in here. I think one thing the ministry may be willing to acknowledge is that committees can provide a counterbalance to the bureaucracy in terms of information and advice, although obviously not on some issues. I think that aspect of it is perhaps one of the few things that a ministry might be able to get out of a stronger committee system, as they would see it.

Turning to the budgetary process, I have some comments on the expenditure budget process and the revenue budget process. Al Johnson originated the phrase "probity and prudence". It is a rather pompous phrase, it seems to me; nevertheless, it seems to me that aspect of expenditure budgeting is not so badly looked after because in a very real sense almost everyone understands what that means. The parts that are difficult are the parts that go beyond the fact that the money has been spent for the purposes for which the votes have been voted and there has not been any gross waste.

• 0945

I think the real problem is to somehow or other get a handle on the so-called A budgets. I am sure the members will know that, conceptually at least, they differentiate between so-called A budgets, the money necessary to keep the program going at the same level of quality, and so-called B budgets, new initiatives or enrichment of old programs. They used to have so-called X budgets for cuts, and I suppose to some extent that has been reintroduced.

But the A budgets are the Achilles heel of the whole budgetary process because by and large those are not examined. An examination of those A budgets is an extraordinarily difficult and time-consuming effort, and oftentimes, of course, they raise enormous political barriers within the public service and with the voters. They are also technically difficult to do and have to be done on a selective basis. It is not possible to analyse all of the A budgets simultaneously, but I do think that is where the thing has to go.

Just as a casual observation, this period of supposed expense stringency, I think, is not as stringent in Ottawa as perhaps people in Ottawa are likely to tend to believe. My impression is that at Queen's Park the budgets are a good deal more stringent than they are here, and have been for some years. Nevertheless, and leaving that aside, I think to some extent the ministry has creamed off the obvious things to cut, where there was relatively little political support, but if they are going to get a handle on the large deficit, they are going to have to look at some Draconian measures, and that gets into A budgets.

It is very difficult to get that work done. I tried to do some of it when I was in the Treasury Board. Some of it was

[*Traduction*]

tualité d'une modification, il serait également difficile d'imaginer un gouvernement disposé à se trancher lui-même la gorge, pour ainsi dire, et à multiplier ses propres problèmes. J'avoue donc être assez pessimiste quant à cette éventualité bien qu'à l'évidence cette question soit très importante. Qu'un gouvernement augmente les pouvoirs de la Chambre à ses propres dépens serait faire preuve de beaucoup d'abnégation.

Cependant, sans aucun doute, certaines choses peuvent être faites et je me suis permis d'en dresser la liste. Il est possible que le gouvernement soit disposé à reconnaître un rôle de contrepoids des comités à la bureaucratie en matière d'information et de conseils dans certains domaines, mais pas dans tous, bien entendu. Je crois que c'est un des apports positifs qu'un gouvernement pourrait tirer d'un régime de comités renforcé.

Pour ce qui est de la procédure budgétaire, j'ai quelques remarques à faire sur la procédure relative aux dépenses et sur celle relative aux recettes. Al Johnson est à l'origine de l'expression «probité et prudence». Elle me semble un peu pompeuse mais, néanmoins, il me semble que cet aspect du budget, celui des dépenses, n'est pas si mal servi car presque tout le monde comprend véritablement ce que cela veut dire. La difficulté se situe au-delà du simple fait que l'argent ait été dépensé conformément aux crédits d'affectation adoptés et qu'il n'y ait pas eu de gaspillage inconsidéré.

Le véritable problème est le manque de prise sur les budgets dits A. Vous n'êtes pas sans savoir qu'au niveau de la conception, tout au moins, il y a une différence entre les budgets dits A, les crédits nécessaires pour maintenir les programmes courants au même niveau de qualité, et les budgets dits B correspondant à de nouvelles initiatives ou au financement supplémentaire d'anciens programmes. Autrefois, il y avait les budgets dits X pour les réductions, et je pense que dans une certaine mesure, ils font leur réapparition.

Cependant, les budgets A sont le talon d'Achille de la procédure budgétaire car d'une manière générale, ils ne font pas l'objet d'un examen. L'examen de ces budgets A est extraordinairement difficile et fastidieux, et souvent, bien entendu, ils sont à l'origine d'énormes problèmes politiques au sein de la Fonction publique et avec les électeurs. Sur le plan technique, ils sont également très complexes et il faut les examiner séparément. Il n'est pas possible d'analyser tous les budgets A simultanément, mais il faudra pourtant y arriver.

Je me permettrai de signaler simplement en passant, que cette période de soi-disant restriction des dépenses n'est pas, à mon avis, aussi stricte à Ottawa que les gens d'Ottawa ont peut-être tendance à le croire. Mon impression est que les budgets de Queens' Park sont beaucoup plus restrictifs qu'ils ne le sont ici, et ce depuis plusieurs années. Néanmoins, cela mis à part, je crois que dans une certaine mesure le gouvernement a opéré ces réductions dans les domaines où c'était, politiquement, le plus supportable, mais s'il veut véritablement réduire le déficit, il devra envisager certaines mesures draconiennes et c'est au niveau des budgets A qu'il pourra le faire.

Il est très difficile de faire ce travail. Je m'y suis essayé lorsque j'étais au Conseil du Trésor. Quand ce n'était pas

[*Text*]

modestly successful; a lot of it was not. There are enormous fights within the bureaucracy about undertaking such studies. They are not easily done. Many of them require an economic analysis as well as other kinds of analyses. But one aspect of economic analysis, which I do not deal with in here, is the effects of programs on the distribution of income and wealth. That is the way economists describe it: income and wealth. I think the politicians would describe it as who is winning and who is losing, from legislation, and it seems to me that unless the analysis can take that into account—perhaps not being as vulgar as saying how many votes is this going to win and how many is it going to lose, and in what ridings, et cetera—that kind of information about who is winning and who is losing, and the magnitudes, the traditional economic analysis, is really not very much guidance for policy-makers. So I would emphasize that this aspect of it, which is rarely well done, is difficult to do and economists do not like to do it because they cannot pontificate about it, at least they should not. But it is a very important part of analysis, and it is often neglected.

So I could not stress too much the need to get A budgets analysed. It has to be done on a selective basis. I do not know if the ministry will allow the opposition members to suggest the programs that might be tackled. It would make it a good deal more credible since it will take a good many years to get through all of the programs, and I suppose ultimately they will never all be covered; they will change before they are ever analysed. But it will make it more credible if the opposition members could suggest the programs that should be investigated.

I would also add that I think it is vitally important that it be done by non-departmental people; as I say, some departmental people may well be involved, but they should not have the final say on the report. It is really asking too much to ask a bureaucrat to analyse a program which is essentially his bread and butter, and to do it critically and objectively. Oftentimes the very people who analyse it are the very people who suggested the program in the first instance. It is inhuman to put that sort of challenge to people.

• 0950

One simple matter, I would suggest, that would help with the budgetary process, both in the estimates and the public accounts—I do not know that this committee has any authority in these areas—but a very simple thing that could be done would be to require the departmental annual reports—which by and large are basically, I think nowadays, seldom read, or usually are very boring—to be substantially expanded to include virtually all the public information about that department, pulling together what I suppose knowledgeable people with lots of time can find right now.

But it would be infinitely more efficient if the department were required to produce in its annual report, let us say, the last decade of the public accounts—the principle items, at least—and the past estimates to show where they were overs-

[*Translation*]

l'échec total, les succès étaient très modestes. La réalisation de telles études fait l'objet de luttes énormes au sein de la bureaucratie. Elles ne sont pas chose facile. Nombre d'entre elles nécessitent une analyse économique ainsi que d'autres sortes d'analyses. Un aspect de l'analyse économique dont je ne traite pas ici, est la conséquence des programmes sur la répartition des revenus et de la richesse. Les économistes parlent de revenus et de richesse, les politiciens, je crois, parlent plutôt en termes de gain et de perte électorale, et il me semble que tant que cette analyse ne prendra pas en considération—manière peut-être moins matérialiste de dire combien de votes cela rapportera et combien de votes cela fera perdre, dans telle ou telle circonscription, etc.—ce genre de renseignements sur les gains et les pertes, leurs amplitudes, l'analyse économique traditionnelle n'offrira pas véritablement de guide à l'exécutif. Cet aspect est souvent négligé à cause des difficultés qu'il pose, et les économistes n'aiment pas s'en charger car ils ne peuvent pontifier à son sujet, tout au moins ne le devraient-ils pas. Il reste que c'est une part très importante de l'analyse et qu'elle est souvent négligée.

Je ne saurais trop insister sur la nécessité d'analyser les budgets A. Il faut que cette analyse soit faite sur une base individuelle. Je ne sais si le gouvernement autorisera les membres de l'opposition à proposer les programmes pouvant faire l'objet d'une telle analyse. Cet exercice gagnerait en crédibilité étant donné qu'il faudra de nombreuses années pour passer en revue tous les programmes, et je suppose qu'en fin de compte, tous n'y passeront pas, que certains changeront avant même d'avoir été analysés. Cependant, la crédibilité serait supérieure si les membres de l'opposition pouvaient proposer les programmes devant faire l'objet d'une investigation.

J'ajouterais qu'également à mon avis, il est d'une importance vitale que cette analyse soit faite par des personnes n'appartenant pas aux ministères; la participation des représentants des ministères peut s'avérer nécessaire, mais ils ne devraient pas avoir le mot de la conclusion. Il est impensable de demander à un bureaucrate d'analyser un programme qui représente son gagne-pain, et que cette analyse soit critique et objective. Très souvent, les responsables de l'analyse sont les géniteurs de ces programmes. Leur demander de faire une telle chose est inhumain.

Une simple chose que je proposerais et qui faciliterait la procédure budgétaire, à la fois dans les prévisions budgétaires et dans les comptes publics . . . je ne sais si votre Comité a des pouvoirs dans ces domaines . . . mais une chose très simple qui pourrait être faite serait d'exiger que les rapports annuels des ministères . . . qui, je crois, aujourd'hui, sont rarement lus ou sont très ennuyeux . . . soient développés d'une manière substantielle pour inclure pratiquement tous les renseignements publics sur le ministère, réunissant ce que les initiés peuvent trouver maintenant après de longues recherches.

Cet exercice serait largement facilité si les ministères avaient pour obligation de présenter dans leurs rapports annuels, disons, les chiffres pour les décennies passées des comptes publics—les principaux chiffres, tout au moins—et les

[*Texte*]

pending, or at least where they had lapses or they did not have lapses. I think it would be wise to have an organizational chart for the departments, showing the principle senior people, their classifications, the numbers of staff that they supervise and their shares of the department's budget.

I think it also should be wise to have the Auditor General's comments, and the Comptroller General's, if they have any.

They are now producing for some departments performance measurement statistics. They should be in too, and any effectiveness studies—if nothing else to say they have not done any, or to report that they are going to do some. Then the members could find out that they had started this in such-and-such year and they were still at it. In many cases, it might be 15 years, I expect, before you would ever get the results. It might be forever.

But just that very simple business of putting in one place the available information about a department would, I think, greatly improve the quality of the discussion in the committee. It does not require very much more than pulling together what is already known. Certainly, departments should have this stuff at their fingertips. This was suggested in the Lambert report—some version of this—and I think it is a very simple thing that could be done quickly and which would greatly improve the effectiveness of discussion.

Unlike Peter Dobell, who I think is rather opposed to having a technical staff—support staff—for committees, I think I am really of the opposite view on that. I do not think committees need to have a large staff. Indeed, I think they should commission the work of the major efforts—research efforts—but they do need, I think, some people, a very few people, who would give the thing a kind of consistency over time because they happened to be around while the membership changed and the subjects changed. I think it would greatly strengthen the committees to have some technical staff support.

There is a lack of continuity, and there is also a lack of people doing their homework, for obvious reasons. The members are very hard pressed. As I say in here, the payoff to the members for engaging in committee activities, to the casual observer, seems to be extraordinarily low. So it is not surprising if they do not invest in doing a great deal of homework.

Well, to some extent, a small but good staff could brief the members on issues, presumably in a non-partisan way, and would greatly improve the quality of the discussion, I think. This is also true, after all, of Cabinet meetings themselves, where so many members, at least in the past, did not have briefing notes and had not read the documentation, so that discussion often went off on tangents and rethrashed old straw or argued about numbers where the issue could have been settled relatively easily.

[*Traduction*]

prévisions précédentes pour indiquer les domaines dans lesquels les prévisions ont été dépassées, ou du moins les domaines où il y a eu des écarts ou ceux où il n'y en a pas eus. Il serait sage d'inclure les organigrammes des ministères, indiquant les principaux postes, les effectifs qu'ils dirigent et leur part du budget du ministère.

Il serait également souhaitable d'y faire figurer les commentaires du vérificateur général et du contrôleur général s'ils en ont faits.

Ils publient actuellement des chiffres sur la mesure du rendement de certains ministères. Ces chiffres devraient également figurer ainsi que toute étude d'efficacité—même pour indiquer qu'ils n'en ont pas faite ou pour signaler qu'ils vont en faire une. Les députés sauraient alors qu'ils ont commencé une telle étude telle ou telle année et qu'elle se poursuit toujours. Dans de nombreux cas, il est fort possible qu'avant d'obtenir quelque résultat que ce soit, il faille attendre 15 ans, ou l'éternité.

Réunir en un seul endroit les renseignements disponibles sur un ministère améliorerait grandement, à mon avis, la qualité de la discussion en comité. Il suffirait simplement de réunir ce qui est déjà connu. Les ministères devraient connaître ces renseignements sur le bout des doigts. Le rapport Lambert contenait une recommandation de ce genre et à mon avis, c'est une chose très simple qui pourrait être faite rapidement et qui améliorerait grandement la sagacité de la discussion.

Contrairement à Peter Dobell qui s'oppose à l'adjonction d'un personnel technique—d'un personnel de soutien—au Comité, je suis d'un avis opposé. Je ne pense pas que les comités aient besoin d'un personnel nombreux. Ils devraient commissionner les travaux importants—les travaux de recherche—mais à mon avis, ils ont besoin de quelques personnes qui permettraient d'assurer une sorte de continuité car elles resteraient en place alors que la composition des comités et les sujets discutés changent. Je crois qu'un personnel technique de soutien renforcerait grandement les comités.

Il y a un manque de continuité, et beaucoup de personnes ne font pas leur travail pour des raisons évidentes. Les députés sont surchargés de travail. Comme je le dis plus loin, pour le simple observateur, le bénéfice que les députés tirent de leur participation aux activités des comités semble extraordinairement faible. Il n'est donc pas surprenant qu'ils s'y préparent si peu.

Dans une certaine mesure, un personnel peu nombreux mais de première qualité pourrait informer les députés d'une manière non partisane, et cela améliorerait grandement la qualité des discussions. Après tout, cela vaut également pour les réunions du Cabinet, où de nombreux participants, tout au moins dans le passé, n'avaient pas de notes explicatives, n'avaient pas lu la documentation, si bien que souvent la discussion dérapait et retombait dans de vieilles ornières ou accrochait sur certains chiffres alors que la question aurait pu être réglée avec une relative facilité.

[*Text*]

So I am a strong advocate, actually, for having a small staff. I think it might be made up partly of bureaucrats and partly of outsiders, and probably the term of office of people doing that kind of work should not be inordinately long, maybe five years or something like that. I do not think it should go on forever. It should not be a permanent kind of a job. I do not know why I say that—perhaps because I think they might become a little too cynical if they were there for too long. Nevertheless, I think at least they should move from committee to committee.

On the revenue budget side, I think there is so much before us these days. There is this terrible tendency, I think, of opposition parties. I understand the adversarial nature of the process. But it is very tempting to raise issues of budget secrecy when the issues really are essentially trivial. The issue itself, as I say in here, is essentially one of insider information. It can equally be morally wrong, reprehensible, to have insider information on a whole range of government activities. The budget is by no means the only one, and I expect in some cases, not even the most important one. After all if you have insider knowledge about some regulatory activities, you can make gains on the stock market and if you have knowledge about Canada commodity markets—anyway it is perfectly obvious that the tax secrecy is no more important for taxation than it is for anything else in terms of insider information. Indeed much of taxation now does not allow anyone to capitalize on the knowledge. My guess is that other legislation is at least as vulnerable to abuse, but it is awfully damn tempting to make hay over a matter so the ministers of finance have become, to some extent, paranoid.

• 0955

I think it is not simply a matter, however, of budget secrecy, although it is certainly the reason that is often used, usually used. I guess there is also something about the role of the Minister of Finance, a very unpalatable job for the most part, where to some extent by hyping up the public to expect something very exciting in a budget it focus all the attention on themselves and so on and perhaps it might be looked upon as a reward for that very unpalatable job. So I expect there is that aspect of it too.

It is unfortunate that there is so much media hype which is encouraged, I think, by ministers of finance. To think that this particular document can possibly solve in one fell swoop in a two hour speech with additional documentation the enormously complex problems of the economy and of society. And to expect that means that taxpayers are bound to be disappointed. It gives the pleasant notion, very common nowadays, that if you did not get something in the budget, then somehow you were cheated.

I think the psychological way in which the thing is treated makes the task infinitely more difficult, because the expectations are raised through unreasonable levels. I would like to

[*Translation*]

Même peu nombreux, je suis tout à fait pour un personnel technique de soutien. Il pourrait être composé en partie de bureaucrates et en partie de conseillers externes, et la durée du mandat des personnes faisant ce genre de travail ne devrait pas être trop long, disons de 5 ans, de cet ordre là. Ce mandat ne devrait pas être permanent. Ce ne devrait pas être un emploi permanent. Je ne sais pas pourquoi je dis cela—peut-être parce que je pense qu'il pourrait devenir un petit peu trop cynique s'il restait trop longtemps. Néanmoins, je crois qu'il devrait pour le moins naviguer de comité en comité.

Pour ce qui est de la partie recettes du budget, je crois que la coupe est pleine. Il y a cette tendance terrible des partis d'opposition. Je comprends le caractère de confrontation de ce processus. Cependant, il est très tentant de critiquer le caractère secret de certaines questions budgétaires quand ces questions sont pour l'essentiel bien banales en vérité. Comme je le dis dans mon exposé, il s'agit avant tout de l'accès à des renseignements internes. Il peut être tout aussi immoral, répréhensible, d'avoir accès à des renseignements internes concernant toute une série d'activités gouvernementales. Le budget n'est pas la seule, loin de là, et dans certains cas, même pas la plus importante. Après tout, si vous êtes mis au courant de certaines activités de réglementation, vous pouvez en tirer profit sur les marchés d'actions et si vous apprenez quelque chose sur les marchés de denrées ... de toute manière il est parfaitement évident que le secret fiscal n'est pas plus important en matière d'impôt que toute autre chose s'agissant de renseignements confidentiels. Prendre connaissance de certaines mesures fiscales ne permet plus aujourd'hui d'en tirer profit. Il y a d'autres mesures législatives qui sont tout aussi susceptibles d'abus, mais il est diablement tentant de se livrer à des exagérations, à un tel point, que les ministres des finances, dans une certaine mesure, sont devenus paranoïaques.

Cependant, il ne s'agit pas simplement d'une question de secret budgétaire, bien que cela soit, certes, la raison souvent, généralement utilisée. Je crois qu'il y a aussi quelque chose au sujet du rôle du ministre des finances, travail très ingrat en grande partie, où dans une certaine mesure en faisant croire au public que le budget contiendra des mesures très populaires, le ministre concentre toute l'attention sur lui-même et il faudrait peut-être le considérer comme la juste récompense d'une fonction très ingrate. Il doit donc également y avoir cet aspect.

Il est malheureux que ce délire des médias soit encouragé par les ministres des finances. Comment peut-on penser que ce document puisse résoudre d'un seul coup en un discours de deux heures les problèmes d'une complexité énorme de l'économie et de la société. Il est inévitable que les contribuables soient déçus. Aujourd'hui, il est très courant de s'estimer floué si le budget n'apporte pas une solution à nos problèmes.

La tactique psychologique utilisée rend la tâche infiniment plus difficile, les attentes étant situées à des niveaux déraisonnables. J'aimerais que nombre des aspects techniques des

[*Texte*]

have many more of the technical aspects of tax change taken outside the budgetary process as we know it altogether and dealt with in a semi routine fashion and not connected with the budget.

Leaving aside whether a particular budget has meritorious ideas in it or not, the way it is structured now the process does not allow the ministry to really explain in enough detail the rationale behind many of the changes. I think that is very unfortunate. One may disagree with me over the rationale, but at least they should have such a rationale out in the public domain. That is why I suggest a tax review board—I do not care about the name—that would have these technical hearings in public prior to budgets, would be a useful device.

The reason that I suggest that be done prior to consideration by a House committee is that I am talking about things that are so technical I do not think it would be a useful way to spend their time on some of these highly technical tax matters, unless you are a specialist in the field or willing to do an enormous amount of homework, the chances are the members simply will not be able to follow the arguments. So I think that sort of thing could be done in a sense like the Tariff Board or something equivalent to that. Ministers would have to get smarter in anticipating the issues that are going to be coming up and by having that public discussion and a public report, it would still leave it open to the Minister of Finance to accept the recommendations of that board or reject them or modify them. But at least the public would be aware of what was on the agenda, if you like, what kinds of issues were at stake then I would think after I suggest in here a split bill approach to a tax legislation which the United Kingdom does and the technical aspects of the bill should automatically be referred to a standing committee, I do not know which one, maybe a new one. It seems to me that the idea of having a discussion on the technical aspects of the budget in the committee of the whole with no expert witnesses being called, puts the minister in an impossible position, because obviously he cannot know and it puts the members in an impossible position. So I think it would be much better to get the thing So, I think that it would be much better to get the thing out into a standing committee, that part of the budget, and to require that the budget as a whole would have to be voted on when the two parts of the bill were put together. In other words, the committee would have to report back on the technical aspects before the bill as a whole could be voted.

• 1000

I do not think that is very different than the U.K. experience and I think it would be a good deal better than the way in which it is done now.

There is not much mileage, I think, for Opposition parties in these very narrow, technical matters. Anyway, that is basically my proposal.

I have a few other things to say in here.

I worry about—this is not confined, of course, to taxation—what seems to me the inordinate use of orders in council. This

[*Traduction*]

modifications fiscales soient retirés du processus budgétaire actuel et traités d'une manière quasi routinière et externe au budget.

Qu'un budget contienne des idées méritoires ou non, la méthode actuelle ne permet pas au gouvernement de véritablement expliquer en détail les raisons à l'origine des changements proposés. Je trouve cela très malheureux. On peut ne pas être d'accord avec moi mais, pour le moins, ces raisons devraient être débattues publiquement. C'est pourquoi je propose une commission de révision de la fiscalité—peu importe son nom—qui tiendrait ces audiences publiques avant le dépôt des budgets et qui serait fort utiles.

Si je propose que cela soit fait avant l'étude en comité, c'est parce qu'il s'agit de choses qui sont si techniques que je ne pense pas qu'il serait utile que les députés consacrent leur énergie à ces questions fiscales hautement techniques, à moins qu'ils ne soient spécialistes ou disposés à faire un travail de recherche énorme. Les députés ne pourront tout simplement pas suivre les arguments. Ce genre de choses pourrait être fait un peu dans le style de ce que fait la Commission du tarif ou tout autre organisme de réglementation similaire. Il faudra aux ministres faire preuve d'intelligence et de clairvoyance quant aux questions susceptibles d'être posées lors de cette discussion publique, et le ministre des finances aura toujours la possibilité d'accepter, de rejeter ou de modifier les recommandations contenues dans le rapport public de cette commission. Le public serait au moins au courant de ce qui figurait à l'ordre du jour, si vous voulez, quels genres de questions étaient en jeu, puis, comme je le suggère ici, une loi fiscale s'apparentant à la loi anglaise et contenant les aspects techniques serait automatiquement renvoyée devant un comité permanent, je ne sais devant lequel, peut-être un nouveau comité. Il me semble que l'idée de discuter des aspects techniques du budget en comité plénier sans entendre d'expert, place le ministre dans une situation impossible, car de toute évidence, il ne peut répondre aux questions et cela place également les députés dans une situation impossible. Il serait donc bien préférable de renvoyer cette partie du budget devant un comité permanent, et d'exiger que l'ensemble du budget ne fasse l'objet d'un vote qu'une fois les deux parties de la loi réunies. En d'autres termes, le comité ferait un rapport sur les aspects techniques avant que l'ensemble de la loi ne fasse l'objet d'un vote.

C'est très similaire à ce qui se fait au Royaume-Uni et, à mon avis, ce serait de loin préférable à la méthode suivie actuellement.

Ces questions très techniques et très précises ne pourraient rapporter grand-chose politiquement, aux partis d'opposition. De toute manière, c'est pour l'essentiel ma proposition.

Je parle encore de plusieurs autres choses dans ce document.

Bien entendu, je ne parle pas uniquement de fiscalité et ce qui me semble être un recours excessif aux décrets en conseil

[*Text*]

is a frightening matter, which certainly applies to taxation and expenditures. I think there is also a great danger, both with respect to expenditures and to revenues, that too much legislation gives too much discretion to ministers and not enough checking up is done as to how this discretion is exercised. That is part of this overwhelming power of the government of the day with a majority.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Dr. Hartle. The members have indicated an interest in questioning you.

Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: And then we will hear Mr. Cullen.

Mr. Thacker: Professor Hartle, it would seem as if your evidence is more adequately directed toward revenue and expenditures, rather than the overall program that we might look into as a committee. You pointed out that you do not know too much about specific rules but that you feel generally pessimistic because you do not believe the executive will permit MP's or committees or other groups to really cut into its authority. Why is it that you feel pessimistic about that?

Professor Hartle: Well, I think that, particularly after they have been in power for a while, governments quite naturally get rather paranoid and the ministers tend to think they are terribly hard-pressed and that they can hardly survive from day-to-day, so the thought of some changes that would make their lives even more difficult, they may find rather hard to believe. Now, maybe they are more kindly and well-disposed than I have noticed, but, by and large, it is not in their self interest to make the modifications that are necessary.

It is also sad that the public is very unaware of the issues at stake—they are unaware and relatively indifferent—so that the pressure on the government of the day, any government of the day, to make these modifications is very slight. It is really asking for rather saint-like behaviour on their part and saints are hard to find these days.

Mr. Thacker: I know the time has been short since this committee was struck, but do you have a view as to a specific package that this committee could recommend that would adequately balance this desire of the Cabinet to keep more power, the executive, and the desire of other members to be much more meaningful in the governance of the country? Have you given thought to a package and would you have a list for us?

Professor Hartle: As I say, I do not claim to have any expertise in this matter and I certainly have not looked at all the alternatives. I have read the other proposals made by the Conservative government in their brief time in office. I expect Mr. Baker, the chairman, had a good deal to do with that. I do not know of all of the alternatives, but that seemed to be a good deal better than what prevails at the present time. It may well be that there is something better than that, too, nevertheless, I think it was certainly a move in the right direction. I am

[*Translation*]

m'inquiète. C'est une question alarmante qui s'applique à la fiscalité et aux dépenses. Je pense également qu'en matière de dépenses et de recettes, il y a le risque qu'une trop grande légifération donne trop de pouvoirs discrétionnaires aux ministres sans possibilité suffisante de contrôle. Cela fait partie de ce pouvoir écrasant des gouvernements majoritaires.

Le vice-président: Merci, monsieur Hartle. Les députés ont indiqué leur intérêt à vous interroger.

Monsieur Thacker.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Et ensuite nous entendrons M. Cullen.

M. Thacker: Professeur Hartle, il semblerait que votre témoignage porte plus directement sur les recettes et les dépenses, plutôt que sur le programme d'ensemble auquel s'intéresse notre Comité. Vous avez signalé ne pas trop bien connaître les règlements, mais avez ajouté que d'une manière générale vous êtes pessimiste car vous ne pensez pas que l'exécutif permettra aux députés, aux comités ou à d'autres groupes de véritablement entamer son autorité. Pourquoi êtes-vous pessimiste?

M. Hartle: Je crois que les gouvernements, surtout lorsqu'ils sont au pouvoir depuis un certain temps, tendent naturellement à la paranoïa et les ministres tendent à penser qu'ils sont toujours au pied du mur et que la survie d'un jour à l'autre devient de plus en plus difficile, si bien qu'ils ont du mal à imaginer que des changements puissent rendre leur vie encore plus difficile. Ils sont peut-être plus amicaux et mieux disposés que je n'ai cru le remarquer, mais, d,une manière générale, apporter les modifications nécessaires ne sert pas leurs propres intérêts.

Il est également triste que le public soit aussi peu conscient des questions en jeu—il est inconscient et relativement indifférent—si bien que les incitations pour le gouvernement en place à apporter ces modifications sont très minimes. On leur demande pratiquement de se comporter comme des saints et de nos jours, les saints ne courent pas les rues.

M. Thacker: Je sais que ce Comité n'existe pas depuis longtemps, mais avez-vous une proposition précise que ce Comité pourrait recommander, proposition qui permettrait de concilier le désir de pouvoir supplémentaire du Cabinet, de l'exécutif, et le désir de véritable participation au gouvernement du pays des autres membres? Y avez-vous réfléchi et avez-vous une liste d'idées à nous proposer?

M. Hartle: Comme je l'ai déjà dit, je ne prétends pas être expert en la matière et je n'ai pas étudié les diverses options. J'ai lu les propositions faites par le gouvernement conservateur pendant son bref passage au pouvoir. Je suppose que M. Baker, votre président, y était pour beaucoup. Je ne connais pas toutes les différentes options, mais ces propositions m'ont semblé bien supérieures à ce qui prévaut à l'heure actuelle. Il est fort possible qu'il existe quelque chose encore meilleure, mais, néanmoins, je pense que c'était un pas dans la bonne

[*Texte*]

just sceptical that the governments will inaugurate these sorts of changes.

Mr. Thacker: Getting, then, into the financial budget process, how important do you think it would be for the committees to be looking at a budget to be incorporated the following year, rather than to be looking at a budget in April for—

Professor Hartle: An expansionary budget?

Mr. Thacker: Yes. The Blue Book comes down in February and expenditures start April 1. The standing committees do not get back to the House before June.

Professor Hartle: That is right.

• 1005

Mr. Thacker: —as compared to the Americans, where they are always looking a year down the road.

Professor Hartle: By the time the House committees start looking at the estimates, they are already about 18 months old. The internal process of putting them together is very extended. So they may be hot off the press, but they are certainly not hot off the paper. It is a very extended process; I think it is about 18 months, at least 18 months, before the fiscal year begins, and since they apply to a whole 12 months, you have 18 plus 12 before the last dollar is spent at the end of the fiscal year.

Mr. Thacker: But nonetheless, as members of Parliament we do not get an opportunity to have an input until the money is actually being spent in the current year.

Professor Hartle: Yes, I agree with that.

Mr. Thacker: So it seems to me that we should be looking at 1983-84 expenditures today. How do you react to that?

Professor Hartle: As the thing stands, sir, I do not think it would matter very much with respect to the so-called *A* budgets, because they are essentially projections, anyway. You might as well project them for an extra year. I do not think the *A* budgets matter, and to some extent the *B* budgets are usually to be found anyway in the supplementaries, so I do not know that it would make all that much difference to do it the way you suggest. It would allow, at least, members to have an in-depth look at some of these *A* budgets. As I said before, it is impossible to look at them all, but even if you looked at two or three per year it would be an enormous step forward from where you are at the moment.

So I think I would back off and say yes; I do not think it would matter if you separate it out, if you take a continuing program and do it one year in advance. For the new expenditures, all right, you have to do that basically currently; that is the way it is done now, anyhow.

[*Traduction*]

direction. Je suis simplement sceptique quant à la volonté de changement des gouvernements.

M. Thacker: Arrêtons-nous un instant à la procédure budgétaire. Selon vous, serait-il important que les comités puissent étudier le budget portant sur l'année suivante, plutôt que d'étudier un budget en avril pour . . .

M. Hartle: Un budget par anticipation?

M. Thacker: Oui. Le Livre bleu est déposé en février et les dépenses commencent le 1er avril. Les comités permanents ne le renvoient pas à la Chambre avant le mois de juin . . .

M. Hartle: C'est exact.

M. Thacker: . . . alors que les Américains l'étudient un an à l'avance.

M. Hartle: Quand les comités de la Chambre commencent à étudier les prévisions, elles sont déjà vieilles d'environ 18 mois. Le processus interne de préparation est très long. Elles sortent peut-être toutes chaudes de l'imprimerie, mais cela fait déjà longtemps que l'encre a séché. C'est un processus très long; je crois qu'il commence environ 18 mois, au moins 18 mois, avant que l'année financière ne commence, et étant donné qu'elles portent sur 12 mois, il s'écoule 18 mois plus 12 mois avant que le dernier dollar ne soit dépensé à la fin de l'année financière.

M. Thacker: Quoi qu'il en soit, en tant que parlementaires, nous n'avons aucune possibilité de participation avant que les crédits ne commencent à être dépensés pendant l'année courante.

M. Hartle: Oui, je suis d'accord.

M. Thacker: Il me semble donc que nous devrions étudier aujourd'hui les dépenses pour l'année 1983-1984. Qu'en pensez-vous?

M. Hartle: Les choses étant ce qu'elles sont, monsieur, je ne pense pas que cela ferait beaucoup de différence en ce qui concerne les budgets dits «A», car il s'agit pour l'essentiel de projections. Ces projections pourraient fort bien porter sur une année de plus. Cela n'aurait donc pas d'importance pour les budgets «A», et, dans une certaine mesure, les budgets «B» se trouvent généralement dans les prévisions supplémentaires, si bien que je ne pense pas que votre proposition apporterait beaucoup de différence. Cela permettrait quand même aux députés d'étudier en profondeur certains de ces budgets «A». Comme je l'ai déjà dit, il est impossible de tous les étudier, mais même si vous n'étudiez que deux ou trois d'entre eux par année, cela marquerait un pas énorme en avant par rapport à ce que vous faites à l'heure actuelle.

Je reviens donc sur ma première réaction et je vous réponds par l'affirmative; je ne pense pas que singulariser un programme permanent et l'étudier une année à l'avance fasse grande différence. Pour ce qui est des nouvelles dépenses, là, oui, il faut que vous le fassiez sur une base ponctuelle, c'est ainsi que vous le faites actuellement, d'ailleurs.

[*Text*]

Mr. Thacker: I have a final question, Mr. Chairman.

Do I hear you saying, in effect, then, that it does not matter when the members look at it; they are not going to have any effect on changing it in any event, whether it is this year's budget or next year's budget?

Professor Hartle: That has certainly been the case in the past. Do the rules not require you either to reduce it to zero or to pass it in total? That does not give much room for manoeuvring, does it?

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Hartle: That is the sort of rule, I think, that might well be reconsidered.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. I am pessimistic now, too.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Thacker. Mr. Cullen.

Mr. Cullen: Mr. Chairman, I do not share the pessimisism of the member, my colleague, or of the witness, because in the few years I have been around here, I have seen significant changes. One of them, for example—and it may seem trivial, but I really do not think it is—is the amount of money that is made available to parties to do proper and legitimate research.

Professor Hartle: Yes, I see.

Mr. Cullen: I know that good use has been made of that by all parties, and as one who sat on the other side of the fence answering for estimates, the members were much better informed and certainly more knowledgeable about what the subject matter was.

Professor Hartle: That is good.

Mr. Cullen: I think, too, there is a tendency too often that we see a great, huge book with all of these figures in it and the tendency is to back away. But if someone does it with technical staff, which I agree with—and I think this research assistance is invaluable around here—I think you can narrow your focus, because many of the votes that are in there are the same votes in there year after year. You pay a certain amount out for old age pensioners, GIS, various things; they really do not need tight examination. You know how much is being paid, you know how many senior citizens there are, et cetera.

I think you can focus on some of the areas where Public Works, for example, spends its money, how Employment and Immigration spends its money on the employment side, the direct job creation. I think there is a lot of room—

Professor Hartle: DREE and IT&C.

Mr. Cullen: DREE, IT&C, all of these where a focus can take place. So, as I said, I do not frankly share the cynicism, because I think the members are better informed now, certainly, than we were when we first came here.

[*Translation*]

M. Thacker: J'ai une dernière question à poser, monsieur le président.

Dois-je comprendre, alors, qu'il importe peu que les députés l'étudient; qu'il s'agisse du budget de l'année ou de l'année suivante, ils n'y pourront rien changer de toute manière?

M. Hartle: C'est certainement le cas jusqu'à présent. Les règlements ne vous permettent-ils pas uniquement de le rejeter complètement ou de l'accepter entièrement? Cela ne vous laisse pas beaucoup de marge de manoeuvre, n'est-ce pas?

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

M. Hartle: C'est le genre de règlement qui devrait être repensé.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Je suis également pessimiste maintenant.

Le vice-président: Merci, monsieur Thacker. Monsieur Cullen.

M. Cullen: Monsieur le président, je ne partage pas le pessimisme de mon collègue ou du témoin, car depuis que je suis ici, j'ai constaté des changements importants. Un d'entre eux, par exemple—il peut sembler de peu d'importance, mais ce n'est pas mon avis—est les crédits mis à la disposition des partis pour procéder à des recherches légitimes.

M. Hartle: Oui, je vois.

M. Cullen: Je sais que tous les partis ont utilisé ces crédits à bon escient, et ayant fait partie de ceux devant répondre aux questions relatives aux prévisions budgétaires, je peux vous affirmer que les députés étaient beaucoup mieux informés et certainement plus au courant des questions discutées.

M. Hartle: Excellent.

M. Cullen: Je crois également que trop souvent nous avons tendance en voyant cet énorme livre avec tous ces chiffres à avoir un mouvement de recul. Mais si on le fait avec du personnel technique, et je conviens avec vous que cette assistance en matière de recherche est d'une valeur inestimable, on finit par s'y retrouver car nombre des crédits se répètent d'une année sur l'autre. Certains montants vont aux retraités, il y a le supplément de revenu garanti, diverses choses qui n'ont pas besoin d'être examinées de près. Vous savez combien est versé, vous savez combien il y a de personnes du troisième âge, etc.

Je crois qu'on peut facilement trouver à quoi, par exemple, les Travaux publics consacrent leurs crédits, à quoi Emploi et Immigration consacre ses crédits en matière d'emploi, en matière de création directe d'emploi. Je crois qu'on peut facilement . . .

M. Hartle: Le MEER et Industrie et Commerce.

M. Cullen: Le MEER, Industrie et Commerce, tous ces ministères transparents. Donc, comme je l'ai déjà dit, je ne partage pas votre cynisme, car je crois que les députés sont mieux informés maintenant, certainement, qu'ils ne l'étaient lorsque je suis arrivé pour la première fois.

[*Texte*]

Professor Hartle: I hope the word is not cynicism; it is more resignation, I think. I hope you are right. I certainly do not want it to be this way.

Mr. Cullen: Now, the other area you made comment on—and that is seeing the committees as a counterbalance to the bureaucracy—I think that is probably best exhibited in the committee that Mr. Huntington has chaired, the Standing Committee on Public Accounts. Now, unhappily, public accounts come into effect after the fact; quite often, at one time, it was two or three years after the fact. But I still think ministers, civil servants, particularly the top echelon in the bureaucracy, know that is out there, that the public accounts committee is out there. Their mettle is really tested before that public accounts committee. I served on that committee four or five years, and I must say that of many of the committees around here, that was probably the least political, because everybody was interested.

Professor Hartle: Yes.

Mr. Cullen: The opposition was interested in embarrassing the government; the government members were interesting in nailing the son of a bee who has caused them all that trouble out there in thelast election campaign. So there was a kind of concerted attack, and I think that there is a kind of a balance there.

• 1010

Where would you see the technical staff being drawn from? Would you see these people being drawn from universities, from bureaucracies in the provinces, to deal with feds, and the other way around?

Mr. Hartle: I think it would be a mixture of people who are essentially insiders and some outsiders. It is salutary for both.

By the way, I think it is rather surprising, if you deal with the bureaucrats, how little they know about Parliament and the procedures, et cetera. It is unbelievable that senior people can know absolutely nothing of what happens up here. Usually there are one or two people in the department who know what procedures are required and what documentation is required. But, by and large, most of the people have not the slightest idea about it. I think they are also led to take it as being a tiresome interruption, rather than the essence of business.

Mr. Cullen: Well, there again is an area where I think improvements are being made. I do not know, I think Mr. Baker, but certainly many of us, as members of Parliament who have been around here for a while, lecture, if that is the right word, or discuss with the senior bureaucracy, from the mid-management level up, in their headquarters across the river, how a minister sees the interaction between himself and the bureaucracy. You look to the manner in which a certain thing is going to be done, and indicate to them the concerns that a minister or a member of Parliament has about attending committees, and making them more knowledgeable, so that they will know, when they are answering a letter or bringing a paper forth they are . . . .The schools of instruction, they do not get any publicity, but they do a great job there.

[*Traduction*]

M. Hartle: Il ne s'agit pas tant de cynisme que de résignation, je pense. J'espère que vous avez raison. Je ne souhaite certainement pas que cela soit ainsi.

M. Cullen: Vous avez parlé du rôle de contrepoids que devraient jouer les comités par rapport à la bureaucratie. Je crois que le meilleur exemple en est le comité que M. Huntington a présidé, le Comité permanent des comptes publics. Or, malheureusement, les comptes publics ne sont publiés qu'après coup; très souvent, à une certaine époque, il fallait attendre 2 ou 3 ans. Cependant, je crois toujours que les ministres, les fonctionnaires, surtout dans les échelons du haut de la bureaucratie, connaissent son existence, savent que le Comité des comptes publics est là. Ils sont véritablement mis à l'épreuve devant le Comité des comptes publics. J'ai siégé au sein de ce comité pendant 4 ou 5 ans, et je dois dire que de tous les comités existants, c'était probablement le moins politisé, car l'intérêt était grand pour tout le monde.

M. Hartle: Oui.

M. Cullen: L'opposition voulait embarrasser le gouvernement; les députés du gouvernement voulaient la peau de l'enfant de . . . qui lui avait causé tant d'ennuis au cours de la dernière campagne électorale. Il y avait donc une attaque concertée et cela rétablit l'équilibre en quelque sorte.

Le personnel serait-il, à votre avis,recruté dans les universités et les fonctions publiques provinciales?

M. Hartle: On engagerait aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur et tout le monde en profiterait.

Vous serez étonné de constater à quel point les fonctionnaires sont peu au courant de la procédure du Parlement, même parmi les fonctionnaires supérieurs. Ils n'ont pas la moindre idée de comment les choses se passent. Généralement, il y a dans chaque ministère une ou deux personnes au courant de la procédure, mais la majorité des fonctionnaires ne connaissent rien. Ils ont d'ailleurs plutôt tendance à considérer cela comme une interruption ennuyeuse mais inévitable.

M. Cullen: Je pense que dans ce domaine également certains progrès ont déjà été enregistrés. M. Baker ainsi que d'autres députés ayant une longue expérience parlementaire sont allés discuter avec les cadres qui travaillent à Hull au sujet de la façon dont un ministre envisage ses relations avec les fonctionnaires. On leur explique notamment comment les choses se passent lors des réunions de comité afin qu'ils soient mieux à même de répondre aux lettres et de rédiger des documents en connaissance de cause. On n'en parle peut-être pas beaucoup, mais on fait du bon travail.

[*Text*]

Mr. Dobell lectures on these constantly and he is probably as knowledgeable about what goes on around this place as anybody; he certainly brings a consistency to it. So there is marked improvement there.

Mr. Hartle: I teach a course in public administration. I think, if you look at the textbooks in public administration and the people who teach it, there is very little in those textbooks that goes beyond—it is as though the bureaucracy came to the edge of a cliff—where the bureaucracy ended, that was the end of the whole process. There was very little relationship between the officials and ministers.

There is a gross misunderstanding, I think, on the part of most officials, certainly the people who do the economic analysis, on the role of ministers. Consequenthly, they have a great deal of frustration, because I think they are not being asked the right questions. Their views are not being listened to oftentimes because they should not be listened to. But they simply do not understand it. The field of public administration has been defined in a very narrow way, I am afraid. They try to put barriers around this particular field, and of course it does not exist now itself, it only exists in a larger structure, but that is usually ignored.

Mr. Cullen: I just wonder if focus of publicity, that is television in the House .... I sometimes think the most nervous person during Question Period time is not the minister, who is there answering the question and has some idea how he is going to handle it, but the deputy minister, sitting back in his office watching the Question Period and wondering how that plot is going to be made. He congratulates himself when one of the answers that he gave is actually used.

You talked, Mr. Hartle, about analysing and this has been, in effect, a constant battle, getting value for money. A government of the day makes a conscious decision that it is going to spend $50 million on direct job creation, in association with the provinces, and it is going to be divided up on some per capita or unemployment rate. But they have made a political decision to do that, and that is the job of the opposition to attack that $50 million as being too much or too little. Are you talking about analysing the way that money ... ? We have decided on that, we have entered into an agreement with Nova Scotia, for example—is that the sort of analysis that you mean? Or do you mean the initial decision taken to actually spend that kind of money?

Mr. Hartle: Well, I am thinking of things like the DREE program, for example. A good many billions, I guess, have now been spent. There is very little known about the effects of those .... I am thinking of the capital grants, so many thousands if you create a new permanent job.

First of all, it is very difficult to analyse that sort of thing. I do not think that probably the information system is such that there is any follow-up really of what actually was accomplished with those programs. I am really speaking about that kind of thing.

Mr. Cullen: So you are talking about analysis after the fact as one of the analyses that would be done.

[*Translation*]

M. Dobell qui est un expert en la matière poursuit une campagne d'explication si bien que la situation s'est beaucoup améliorée.

M. Hartle: J'enseigne un cours d'administration publique. Or, la plupart des manuels d'administration publique ne disent pratiquement rien au sujet des rapports entre officiels et ministres, comme s'il n'y avait rien à part le fonctionnariat.

La plupart des officiels et plus particulièrement ceux chargés des analyses économiques se font une idée fausse du rôle des ministres. Ils en éprouvent un sentiment de frustration, estimant qu'on ne tient pas suffisamment compte de leur point de vue, alors que c'est tout à fait normal. Chose qu'ils ne comprennent pas. L'administration publique a été définie de façon trop restrictive. Différents domaines ont été isolés alors qu'ils n'existent que dans un contexte plus étendu, ce dont on ne tient pas suffisamment compte.

M. Cullen: Je me demande quel est l'effet de la télédiffusion des débats à la Chambre. J'ai l'impression qu'au cours de la période des questions, ce n'est pas le ministre en train de répondre aux questions qui lui ont été posées qui est le plus nerveux mais le sous-ministre, assis dans son bureau en train de suivre la période des questions sur l'écran. Il est heureux chaque fois qu'une des réponses qu'il a fournies au ministre est évoquée par celui-ci.

Une des préoccupations constantes est d'en avoir pour son argent. Lorsque le gouvernement décide de dépenser 50 millions de dollars pour la création d'emplois de concert avec les provinces, ce qui est une décision politique, l'opposition quant à elle soulèvera la question de savoir si ces $50 millions sont trop ou trop peu. C'est le gouvernement donc qui prend ce genre de décision, en l'occurrence par exemple un accord a été conclu avec la Nouvelle-Écosse. Vos analyses porteraient-elles sur la façon dont l'argent sera dépensé ou bien sur le bien-fondé de la décision elle-même?

M. Hartle: Il y a par exemple le programme du MEER qui a engouffré des milliards de dollars sans qu'on sache au juste quels en ont été les effets. Il y a également les subventions de quelques milliers de dollars pour chaque nouveau poste de travail créé.

Ce sont des choses très difficiles à analyser. Je ne pense pas que notre système d'information nous permette de déterminer avec exactitude ce que ces programmes ont réalisé.

M. Cullen: Il s'agit donc d'analyser les résultats après coup.

[*Texte*]

Mr. Hartle: Well, if you do not have that kind of knowledge, you cannot do the pre-analysis of what would happen if you change the program. If you do not know what has happened in the past, you cannot possibly know what is going to happen in the future if you modify it. So to some extent the most interesting point is how the program should be structured in the future, but you can hardly say anything about that that is useful unless you know how well it is working now.

• 1015

There is far too little, in other words, of going back and analysing what has actually been accomplished as a guide to the future, not a guide to tut-tutting about the past. I think partly that is by accident and partly it is by design. That kind of information is not very palatable oftentimes.

I know we did a study when I was with the Treasury Board of some ITC grants, and it is a very complex business to determine whether these research and development grants actually encouraged research and development. The fact that the R & D went up for a firm does not necessarily mean a grant explains it. So it is a very complex business to get that kind of work done, though I think in that case there were some suggestions of program modifications. They came out of looking at the past, because if you do not know about the past you do not know what the hell to do in the future. A good deal more of that, I think, should be done. but the motivations for doing it are extraordinarily slight.

My reason for objecting, if you like, to value-for-money auditing—maybe it will sound like professional territorialism or something; I hope that is not the case—is that, frankly, I do not think many economists are very good at doing it, and I certainly do not think many accountants are trained to do it. I am not talking about—

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Especially accountants.

Mr. Hartle: Well, their training does not .... Most of the tough analytic tasks in economics are not to see the obvious but to see the indirect effects, which may be very unpalatable and very difficult to discern. That is not what accounting is all about. In a sense, I am afraid that they may oversell what they are trying to do. Some things they can do very well, like these estimates of productivity and so on. I think that is a perfectly good job to be done; it needs to be done, and they can do it very well. Economists are not necessary at all to do that. They could not do it very well, I think.

But when you come to analysing the effect of ITC R & D grants, I simply do not think that is an accounting problem; it is an economic problem. You end up by having to devise a model of business investments on an individual firm basis: under what conditions they will invest in R & D. Then you have to have a sample of firms that are not getting the grants to see what they would do and then contrast that with what happened to the firms that did get the grants. The difference is presumably what the grants did. Well by the time you get to that point you are through about 10 man-years of highly expensive manpower.

[*Traduction*]

M. Hartle: Sans ce genre d'analyses, il n'y a pas moyen de prévoir les résultats d'un changement éventuel de programme. Lorsqu'on ignore ce qui s'est passé, il est impossible de prévoir l'avenir. Il est impossible d'établir un programme pour l'avenir quand on ignore comment il a fonctionné par le passé.

C'est le genre d'analyse qui est malheureusement trop rare. C'est sans doute fortuit dans une certaine mesure, mais c'est sans doute également dû au fait que certains des renseignements qu'on glanerait ainsi ne sont pas très agréables.

Lorsque je travaillais au Conseil du Trésor, on avait fait des études sur les subventions pour la recherche et le développement accordées par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Les relations de cause à effet sont très difficiles à déterminer car le fait que la recherche et le développement soient en augmentation n'est pas dû nécessairement aux subventions versées. Le programme en question a été modifié à la suite des suggestions que nous avons faites en nous fondant sur l'analyse du passé. Ces analyses devraient être multipliées, même si certaines personnes n'y tiennent pas beaucoup.

Si je m'oppose aux vérifications cherchant à déterminer si l'on en a effectivement pour son argent, c'est non pas par esprit de chapelle, mais parce que ni les économistes ni les comptables n'ont la formation requise.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Surtout les comptables.

M. Hartle: La plupart des analyses économiques visent à déceler les effets indirects plutôt que ce qui saute aux yeux, et qui sont souvent déplaisants à admettre. Ce n'est d'ailleurs pas non plus le but de la comptabilité. On risque donc d'exagérer. Par contre, les comptables font un excellent travail en ce qui concerne les prévisions de productivité et il est inutile de confier cette tâche aux économistes.

Pour ce qui est des analyses des effets des subventions à la recherche et au développement, cela relève de l'économie et non pas de la comptabilité. Il faut commencer par élaborer un modèle pour déterminer dans quelles conditions les entreprises investissent dans la recherche et le développement. Ensuite, on établit un échantillon de firmes qui n'obtiennent pas les subventions pour les comparer à celles qui en ont bénéficié. La différence serait en principe imputable aux subventions. Mais une analyse de ce genre exigerait dix années-personnes et deviendrait très coûteuse.

[*Text*]

Mr. Huntington: Mr. Chairman—

The Vice-Chairman: I think Mr. Cullen is finished.

Mr. Cullen: That is fine, sir.

The Vice-Chairman: Mr. Lachance, you were next on the list.

Mr. Lachance: I am next, but I do not mind at all if Mr. Huntington . . .

The Vice-Chairman: Any objection?

Mr. Huntington: I am rather startled by Professor Hartle's comments on VFM—

The Vice-Chairman: That is value for money.

Mr. Huntington: —value for money concepts, because I do not think we can address the disclosure process unless these are developed. I would like to suggest that members avail themselves of the book on appraisal and assessment of programs—just the point you were making, sir, on the analysis of, say, DREE grants, and nobody has gone back and examined what has happened with the delivery of this resource. VFM, if you look at the appraisal handbooks that the Office of the Comptroller General has now produced, really, to me, is the only answer that we have to proper disclosure of what has been happening historically for a better decision making process ahead.

The Vice-Chairman: Mr. Huntington, I do not want to interrupt you, but I have heard in other places that that is not a point of order.

Mr. Huntington: Okay.

The Vice-Chairman: There may be some question about the length of it as well. I just wonder if we could go around. You are on the list—no, you are not on the list, but you could ask to go on the list.

Mr. Huntington: That is all right. I just thought that point should be challenged.

The Vice-Chairman: If you would like to go on the list, I would be delighted to put you on.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1020

I would like to say also, following Mr. Cullen, that I do not share Professor Hartle's diagnosis of pessimism as far as the work of this committee, and in a more global sense the prospects for real reform are concerned. I will be a pessimist, Mr. Chairman, I guess. I will not take the time to sit on this committee and put my mind to the complex issues that are confronting us. On the other hand, one should also try to be a pragmatic in these issues and not try to reinvent the wheel or change the world. There are some assumptions that are real ones in this place. One, of course, is that the legislative and the executive side of government are in one and the same arena, and that brings about some constraints that preclude us. For

[*Translation*]

M. Huntington: Monsieur le président . . .

Le vice-président: Je crois que M. Cullen a terminé.

M. Cullen: Parfait.

Le vice-président: Monsieur Lachance.

M. Lachance: D'accord, mais si M. Huntington . . .

Le vice-président: Y a-t-il des objections?

M. Huntington: Ce que le professeur Hartle vient de dire au sujet d'en avoir pour son argent m'étonne quelque peu.

Le vice-président: En avoir pour son argent.

M. Huntington: Il n'y aura pas moyen d'assurer la transparence tant que ce principe n'aura pas été adopté. J'engage vivement tous mes collègues à lire le livre sur l'évaluation de programmes, lesquels jusqu'à présent n'ont justement pas fait l'objet d'analyses a posteriori. Or j'estime que les manuels d'évaluation rédigés par le bureau du contrôleur général sont l'unique façon de nous faire une idée plus claire de ce qui s'est passé de façon à être à même de mieux prévoir l'avenir.

Le vice-président: Je m'excuse de vous interrompre monsieur Huntington, mais ce n'est pas un rappel au Règlement.

M. Huntington: D'accord.

Le vice-président: De plus, c'est plutôt long. Votre nom ne figure pas sur la liste, mais il pourrait l'être à votre demande.

M. Huntington: Je voulais simplement faire cette réserve.

Le vice-président: Si vous le voulez, j'inscrirai votre nom sur la liste.

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Tout comme M. Cullen, je ne partage pas le pessimiste du professeur Hartle concernant le travail du comité ni les possibilités d'effectuer des réformes réelles. Il ne faut pas à mon avis essayer d'étudier ces questions dans le détail mais plutôt faire preuve de pragmatisme et ne pas chercher à ré-inventer la roue ni à révolutionner le monde. Mais certains principes, entre autre les liens étroits entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, imposent certaines contraintes. Il existe d'autres modèles comme par exemple le modèle américain ou français.

[*Texte*]

instance we are looking at other models like the American models, French models, and things like that.

On the other hand, I also believe there is room for improvement if we want to make Parliament more relevant. I have said already, Mr. Chairman, in this place, and I will repeat it, that if there is one dismal failure of Parliament it is on the scrutiny side. In this sense I think it is extremely worthwhile that you have come this morning to address us on this very subject.

It is also interesting that the first witnesses we heard, from the bar, had put their minds more on the legislative side of the activities of Parliament and they came up with not really suggestions because they are not ready to do that, but guidelines for us to follow. You come to us now with the second main aspect of Parliament, which is scrutiny. Now I come to my point.

Those are the two main areas of concern of Parliament; there are others, but those are the two main areas. One of the many reasons, maybe, possibly, why the scrutiny side, the estimates share of it—because there is also, of course, the budgetary side—has not been working too well could be that as far as the committee system goes, which after the reform in 1968 is now the main forum for scrutinizing the estimates, we have tried to address the two issues at the same place. In other words, the same people, the same committees which are tackling legislation at a given time, at a certain date are referred to the estimates and have to change their whole perspective, their whole system of working and start tackling the estimates with all the conflicts of time, the restrictions, the delays, the restrictions in hours, the block system and all those problems that really preclude our really looking at it in a meaningful way.

I come to small incidents that happened at the justice committee a few weeks back when we had the estimates of the Solicitor General in front of us. At some point the Commissioner of Penitentiaries, after one or two meetings on the penitentiaries, out of sheer frustration, I guess, said, well what about my Part 3? You have in front of you Part 3 for the first time and I have heard no one really addressing Part 3 yet. We put some work in there and it is an important document. Will the members please comment about it? Is it good? Is it bad? Is it is worthwhile?

I took the floor at that point and I said, please keep at it; it is an extremely worthwhile direction to all the members addressing the issue of the estimates; the only problem is that we are not yet ready, as an institution, to tackle this added information. We do not have the time, we do not have the resources, and we do not have the structures to address this added information.

• 1025

My first question to you is, in your own enlightened and learned opinion as a scholar, would it be worthwhile for us to address the possibility of splitting parliamentary work along those two main directions: the legislation side of our work, with a certain committee system under it, and the scrutiny

[*Traduction*]

Mais il aurait certainement moyen d'améliorer les choses pour renforcer le rôle du Parlement. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le dire, c'est dans son rôle de surveillant que le Parlement a le plus gravement échoué. C'est dans ce sens que votre contribution monsieur le professeur nous sera sans doute fort utile.

Les premiers témoins de l'Association du Barreau ont abordé les activités du Parlement du point de vue législatif au sujet duquel ils ont émis certaines idées. Vous avez par contre soulevé la question du contrôle.

Ce sont deux là nos deux principales préoccupations. Une des raisons pour lesquelles le contrôle ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait est sans doute dû au fait qu'après la réforme des comités intervenue en 1968, ce sont les mêmes comités qui sont appelés à étudier aussi bien le budget que les projets de loi, ce qui les oblige à changer brusquement de point de vue. Si en outre on tient compte des nombreuses contraintes et restrictions de toute sorte imposées au comité, il leur est extrêmement difficile d'aborder de front ces deux problèmes et d'obtenir des résultats vraiment probants.

Il y a quelques semaines, le comité de la Justice était saisi des prévisions budgétaires du Solliciteur général. Après avoir participé à plusieurs réunions consacrées aux pénitenciers, le directeur des pénitenciers a fini par demander ce que les membres du comité pensaient du chapitre 3 de ce document auquel il avait consacré beaucoup de travail et au sujet duquel il aimerait avoir l'avis des membres du comité.

Je lui ai répondu que ces renseignements étaient effectivement très intéressants mais que malheureusement le comité n'avait ni le temps ni les moyens d'étudier à fond les nouveaux renseignements.

Pensez-vous qu'il serait utile de sonder les travaux parlementaires en deux points: d'une part, le travail législatif qui serait confié à un certain nombre de comités et d'autre part, le travail de vérification également confié à certains comités. Si

[*Text*]

side, with its own committee structure under it? Of course, I have a small vested interest in asking that question, because I have a motion on the order paper, motion 76, which is trying to put together a package that will do just that.

Mr. Hartle: First of all let me say if I were so pessimistic about the work of the committee, I would not be here. If it were absolutely a waste of time, I guess I would not want to waste my time any more than you want to waste yours. So I am not that chary about it.

As for the splitting, clearly new legislation should take into account the experience under the old, to the extent that it is relevant; and I guess it often is. But since everything is related to everything else, and you have to make some kind of arbitrary split, I would have thought it would make a good deal of sense to have—the kind of work that is involved in one is related to, but certainly distinct from, the other. I guess the dream of it would be that evaluations would be prepared of existing programs, a few, and the committee would not look a lot at the estimates as such but would look at these evaluations and argue about that sort of thing, calling in the people who in fact wrote it, in or critics of that material.

I think, looking at the estimates per se on much of this stuff, it is no wonder the results are not much, because there is not very much a person can say by looking at those numbers. You cannot say whether they are too big. You can say whether they have changed from last year or something, but that does not say it is good, bad, or indifferent. Not enough information is given to allow the members really to make any useful appraisal of those estimates.

Since it is not possible to look at all of them simultaneously, I think unfortunately the best thing they could do is to pick out in each of the—the committees are structured by groups of departments and so on; programs—to pick out one program each year and go at the thing intensively. But I think it would make a good deal of sense to separate the two functions.

Mr. Lachance: That links in with my second question. You said—and I think rightly so; and you have just alluded to it again—that there is absolutely no way on a year-to-year basis—and again, I know the Americans have zero-base budgeting and they do it, but that is in a different system altogether, again—no way really to tackle the whole of the estimates every year. They are just too big, too complex, too detailed; it would involve too much time and effort to redo it in a meaningful way.

Some suggestions have been presented to us, in particular by the Business Council on National Issues, that we should operate more or less on a 10-year cycle, and given that there are more or less 40 departments or so, excluding, of course, the Crown corporations and the related agencies, each year Parliament should have referred to it maybe four departments and a given committee or—but the structure is really not so important—a body of Parliament will be given the responsibility to address in depth the activities of those four departments, make a report to the House to which the government will be obliged, by law or by regulation—again, the mechanics are not really

[*Translation*]

je vous pose la question, c'est parce que j'ai justement déposé une motion en ce sens, soit la motion no 76.

M. Hartle: Je vous ferai remarquer tout d'abord que si j'étais tellement pessimiste au sujet des travaux du Comité, je ne serais pas venu ici. Si j'estimais que c'était pure perte de temps, je ne serais pas venu perdre le mien.

Il est certain que tout nouveau projet de loi doit être basé sur l'expérience du passé. Mais comme tout se tient, l'idéal serait de commencer par évaluer les programmes existants, les comités étudiant non pas les prévisions budgétaires en tant que telles mais plutôt ces évaluations et pour ce faire, ils s'entretiendront avec les responsables de ces évaluations.

Il n'est guère étonnant que l'étude des prévisions budgétaires se solde par des résultats aussi maigres car il est impossible d'en tirer des conclusions valables. Tout ce que l'on constate c'est si les chiffres ont changé par rapport aux années précédentes sans que l'on puisse se prononcer sur le bien-fondé de l'évolution constatée. Les députés ne disposent pas de renseignements suffisants pour leur permettre de juger valablement des prévisions budgétaires.

Étant donné qu'il est impossible dans la pratique d'étudier à fond tous les programmes en même temps, le mieux serait de choisir tel ou tel programme chaque année et puis l'examiner en détail. Ce serait certainement logique de séparer le travail des comités en fonction du travail législatif et du travail exécutif.

M. Lachance: Ce qui m'amène à ma deuxième question. Vous avez parfaitement raison de dire qu'il est matériellement impossible d'examiner chaque année le budget des dépenses dans son ensemble, même si les Américains le font, mais dans un contexte tout différent. Les prévisions sont en effet beaucoup trop complexes et trop détaillées et leur refonte radicale exigerait trop de travail.

Le conseil des affaires sur les questions nationales a proposé que nous fonctionnions selon un cycle décennal; comme il y a une quarantaine de ministères si l'on ne tient pas compte des sociétés de la Couronne et d'autres agences, chaque législature serait chargée d'examiner en détail les activités de quatre ministères selon des modalités à déterminer ainsi que de faire rapport à la Chambre. Le gouvernement serait obligé de tenir compte des conclusions de ce rapport pour l'établissement du budget futur des ministères en question.

[*Texte*]

relevant—to respond for the future estimates and activities of this department.

That way we will at least be sure that every 10 years the whole of the programming of the government operation will be really meaningfully scrutinized. This, of course, is not precluding an overview of the estimates on a year-to-year basis, as far as the main direction of the government's spending is going. How would you react to such a proposal, which, I suspect, meets what you said, that there is no way we can really examine the estimates on a year-to-year basis? Which means, in a sense, that we never examine the government programming. You said yourself that if they say that they are going to come up with a performance report, about 15 years later they may still be at it and there is no way in which you can really challenge them.

• 1030

Mr. Hartle: Right.

Mr. Lachance: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: That will be your last question, Mr. Lachance.

Mr. Hartle: Here is my impression It sounds too neat and tidy, for me, a 10-year cycle. Some programs change much more rapidly and 10 years will they never catch them. By the time you get around to the 10-year cycle, they will be changed five times. I would have thought it would have to be done on a much more selective, if you like, intuitive basis.

The programs that are much in dispute and where there is some room for change are the ones, I think, that should be looked at more frequently. Some of them are cast in concrete and you might as well forget them, do not look at them at all. It does not sound neat and tidy, but my guess is that unless the committee responds, if you like to pressures—I am not speaking about partisan political pressures but if you like, voter pressures—on certain kinds of programs that they are worried about, the thing will seem very irrelevant, looking at things that are going along seemingly reasonably well.

So I guess I would say no, that is a bit too mechanical for my taste. If you do not get around to some of them for 20 years you would not miss very much; if you did not do one every two or three years, in some cases, you would have missed too much. I think you would have to be more intuitive about it in fact, if you like, following where the public is putting pressure on, as well as the members themselves.

The Vice-Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Professor Hartle, I note that in your comments you mentioned that the amount of money that is almost automatically committed by any government spending is around 90 per cent.

Mr. Hartle: A big number anyway.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Yes. My understanding is that if you take the figures that we have in terms of transfer payments of all kinds, we are basically looking there at around

[*Traduction*]

De cette façon on serait sûr que le fonctionnement du gouvernement serait contrôlé tous les dix ans. A fond tous les dix ans. Ceci ne m'empêcherait pas bien entendu un examen d'ensemble des grandes lignes du budget de l'État effectué chaque année. Car selon que vous le disiez, il est impossible d'étudier en détail le budget de dépenses chaque année, ce qui fait que les programmes du gouvernement sont négligés. Même si on nous soumettait un rapport sur les résultats obtenus, il faudrait des années pour les examiner si bien qu'on ne serait pas avancé.

M. Hartle: C'est vrai.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Ce sera votre dernière question, monsieur Lachance.

M. Hartle: J'ai l'impression qu'un cycle décennal est un peu simpliste. Certains programmes changent bien plus rapidement qu'une fois tous les dix ans si bien que cela ne donnerait rien. Ces contrôles devraient être effectués de façon souple en fonction des besoins.

Ce sont les programmes les plus controversés et donc susceptibles de midifications qui devraient être examinés un peu plus fréquemment. Par contre, d'autres sont pratiquement intangibles et il est donc inutile d'y consacrer du temps. J'estime donc qu'il serait préférable de s'occuper en priorité de programmes qui posent des problèmes pour l'électorat; en effet, si vous consacrez trop de temps à ce qui marche bien, vos travaux auraient peu d'intérêt.

Je trouve donc qu'un programme strictement décennal serait trop strict. Pour certains 20 ans suffit tandis que pour d'autres il est préférable de les revoir tous les deux ou trois ans. Il serait donc préférable en l'occurrence de tenir compte de l'avis des électeurs ainsi que de celui des députés eux-mêmes.

Le vice-président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Vous faisiez remarquer en tout état de cause que pratiquement 90 p. 100 du budget de l'État sont automatiquement engagés.

M. Hartle: Une très grosse partie en effet.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Les paiements de transfert à eux seuls représentent 65 à 70 p. 100 de toutes les dépenses de l'État. Donc les subsides à proprement parler ne

[*Text*]

65 per cent to 70 per cent of all expenditures of the government. So by and large what we can do in supply is really go at the edges of the spending, and if we really want to attack government spendings per se, we must attack programs. So that when we talk about the supply process, we are really talking about fiddling around the edges, we are not really talking about massive cuts in spending, because that is built into the system. Would that be a correct interpretation of what you are saying?

Mr. Hartle: Yes, I think so, absolutely.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): All right. Following up on that, I would like to ask you a few questions about ministerial responsibility. We have the doctrine that the minister is responsible to the House of Commons for the administration his employees. Does, in fact, the minister have any control over the administration and his employees? For example, a minister cannot hire; he cannot fire; he cannot promote; he cannot demote; he cannot punish. What authority does the minister have over a department if he does not have the basics under his control?

Mr. Hartle: I suppose in principle he has the authority to get rid of the deputy minister who is supposedly responsible on a day to day basis, but even that is a bit of a dream at times.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): The deputy is appointed by the Prime Minister.

Mr. Hartle: Exactly. They have dual responsibilities. So even that is a bit of a misnomer. And, of course, the deputies themselves are greatly really constrained by Treasury Board rules and public-service rules, et cetera, as to whom, they can dump and whom, they can shift aside, and so on. There are many fewer degrees of freedom available, think, fewer in administration, than the public has any idea about.

Sadly enough, most of the rules have a kind of rationale. For example, you cannot get rid of people because of the so-called merit principle. The merit principle is fine, but it also means that you are stuck with many employees like flies on flypaper. Every one of the good things about it has an unfortunate cost. Certainly with many of the rules about accommodation, et cetera, it is very tiresome, but it is also true that without them ministers, and governments generally, can be terribly embarrassed by very insensitive bureaucrats.

I do not see that there is an easy way out of it. But it is certainly true the ministerial responsibility is, to some extent, a figment of the imagination—like some of the figments that exist in the legal system. On the other hand, the alternative to that is even more disastrous: When ministers can claim that do not know anything about it cannot do anything about it, where then does that leave the opposition?

• 1035

So I do not see any simple way out, except to perhaps try and reduce the degrees of the constraints at the very senior levels of the public service. I think some of that could perhaps be done, but that is has a good deal to do with prime-ministerial style—has not it?—the extent to which he forces deputies

[*Translation*]

représentent qu'une partie infime des dépenses et si nous voulons nous en prendre aux dépenses du gouvernement dans leur ensemble, c'est les programmes que nous devons examiner. Il est impossible de réduire massivement les dépenses sans nous borner à examiner les subsides, car ces dépenses font partie intégrante du système. Qu'en pensez-vous?

M. Hartle: Je suis tout à fait d'accord.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je voudrais maintenant vous poser plusieurs questions concernant la responsabilité ministérielle. En principe le ministre doit rendre compte à la Chambre des communes de l'administration de ses employés. Mais est-ce que dans la réalité le ministre peut contrôler d'une façon quelconque cette administration? Ainsi il n'appartient au ministre ni d'engager ni de licencier ni d'accorder des promotions et des rétrogradations ni de décréter des sanctions. Qu'est-ce que le ministre peut faire dans ces conditions?

M. Hartle: Il peut en principe renvoyer le sous-ministre qui est chargé du fonctionnement du ministère. Même ceci n'est parfois que purement théorique.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Les sous-ministres sont nommés par le premier ministre.

M. Hartle: Justement. Donc ce que j'ai dit n'est pas tout à fait juste. Les sous-ministres eux-mêmes doivent appliquer le règlement du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique etc. en ce qui concerne les licenciements, les mutations etc. La latitude dans ce domaine est bien moindre qu'on ne se l'imagine généralement.

La plupart des règles ont d'ailleurs une raison d'être. Ainsi c'est à cause du principe du mérite qu'on ne peut pas licencier des employés. Or le principe du mérite, tout respectable qu'il soit, signifie que certains employés deviennent pratiquement inamovibles. Il n'y a pas d'avantage sans inconvénient. Toutes les règles concernant le personnel causent des problèmes mais sans elles, les employés seraient à la merci de bureaucrates sans coeur.

Ce ne sera pas un problème facile à régler. La responsabilité ministérielle est souvent purement théorique, comme cela se passe également dans le domaine juridique. Mais le contraire serait pis encore car si les ministres pouvaient se laver les mains de tout, l'opposition n'aurait plus de raison d'être.

Je ne vois donc aucune solution simple, sinon qu'on pourrait peut-être essayer de supprimer une partie des restrictions aux niveaux hiérarchiques les plus élevés de la Fonction publique. Ce serait peut-être un élément de solution, mais cela dépend beaucoup, n'est-ce pas, du style du premier ministre en place,

[*Texte*]

on reluctant ministers, et cetera, et cetera, and the extent to which they are anxious to accommodate them.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): That means that the basic loyalty of a deputy minister has to be to that person or that group who appoints them. The minister may or may not have any authority over the deputy minister.

Mr. Hartle: Yes, that is right.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): But it certainly puts the minister in an extraordinarily awkward position.

Mr. Hartle: I guess good deputies dealing with reasonable ministers can make some mutual accommodation to this situation. Poor deputies working with difficult ministers it usually, ends up with some damned messy situations.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): If in fact the ability of ministers to control the departments is rather significantly constrained, how then is Parliament able to make its will felt on the government and on the administration?

Mr. Hartle: Well, of course, I guess the answer is that it does not, by and large. Well, the estimates are passed every year. Has there ever been an election called on a seat in the House on the estimates? Maybe once, I think; I am not sure about that. My history is not good enough but it is certainly a damned rare event.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Yes, but the reason for that is simply that if you study the records of any of our estimates committees, what you find is not members anxious to cut spending, but members anxious to increase spending to make sure that their constituencies get more. I mean, the pressure from the House of Commons is not to cut spending; it is to increase spending.

Mr. Hartle: Quite so.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): And anybody who doubts that can choose any estimates committee over a five-year period, go through the documents and you will find that there are extraordinarily few requests for the reduction of spending. And this combines, I think, with the bureaucratic intention to expand their good things as well.

Mr. Hartle: Well, the sad fact is that the things the public pays attention to in terms of expenditures, quantitatively, are trivial, by and large. I am not saying that the symbolic nature of their concern is not important, but after all, if you got rid of all the civil servants, and somehow or other by magic it was done costlessly, what would it save? Maybe $2 billion out of a deficit of $20 billion. They concentrate on it like the hole in the doughnut. Same thing with the absence of probity and prudence. How much really, proportionately is lost to the taxpayer through venial acts? Well, I do not say there is nothing but it is a very, very, very small percentage of the total

[*Traduction*]

de la mesure où il impose des sous-ministres à un ministre plus ou moins désireux de les accueillir.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Autrement dit, fondamentalement, le sous-ministre est loyal envers la personne ou le groupe qui l'a nommé. Le ministre peut avoir un certain pouvoir sur le sous-ministre mais celui-ci peut également échapper à son emprise.

M. Hartle: Oui, c'est exact.

M. Reid (Kenora—Rainy River): En tout cas, cela met le ministre dans une situation extrêmement difficile.

M. Hartle: J'imagine que les bons sous-ministres qui ont affaire à des ministres raisonnables réussissent à trouver un terrain d'ententes. Les mauvais sous-ministres qui travaillent avec des ministres difficiles, d'autre part, peuvent provoquer des situations regrettables.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Si l'on porte atteinte de façon significative au contrôle exercé par les ministres sur les ministères, comment le Parlement réussira-t-il à faire connaître sa volonté au gouvernement et à son administration?

M. Hartle: Évidemment, en règle générale, ce n'est pas possible. Vous le savez, les prévisions budgétaires sont adoptées chaque année: est-ce qu'un siège à la Chambre a jamais fait l'objet d'une élection à cause des prévisions budgétaires? Peut-être une fois, mais je n'en suis même pas certain. Je ne suis pas suffisamment bon en histoire, mais en tout cas, c'est certainement diablement rare.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Oui, mais vous n'avez qu'à consulter les procès-verbaux sur l'étude des prévisions budgétaires au sein de n'importe quel comité pour vous rendre compte que les députés ne tiennent pas tant à réduire les dépenses mais plutôt à augmenter la part de ces dépenses destinées à leur circonscription. Autrement dit, la Chambre des communes ne tend pas à une réduction des dépenses mais au contraire à une augmentation.

M. Hartle: Absolument.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Et quiconque en douterait pourrait se référer à n'importe quel compte rendu de comités sur n'importe quelle période de cinq ans pour constater qu'il n'y a pratiquement jamais personne qui demande que les dépenses soient réduites. Et à mon sens, cela vient renforcer la position des bureaucrates qui préfèrent voir leurs bonnes entreprises prendre de l'expansion.

M. Hartle: La triste réalité c'est que, quantitativement, les dépenses qui mobilisent l'attention du public sont la plupart du temps négligeables. Je ne prétends pas que symboliquement ce ne soit pas important, mais après tout, si par un miracle vous réussissiez à administrer le pays sans le moindre fonctionnaire, qu'est-ce que vous économiseriez? Peut-être 2 milliards de dollars sur un déficit de 20 milliards. Autrement dit, ils se laissent aveugler par le trou dans le beigne. La même observation vaut pour les cas d'absence de probité et les erreurs. Combien d'argent le contribuable perd-il vraiment pour raisons de vénalité? Je ne prétends pas qu'il n'y en ait pas, mais

[*Text*]

through sloppiness. Well, it depends on how you define sloppiness, et cetera.

The public, unfortunately, has some notion that a few simple changes would get that deficit down from $20 billion to $2 billion or something. I think if you added up the number of programs that would have to be abolished to accomplish that $20 billion, you would be quite astounded. You would go on and on and on, adding program after program after program—and big ones too. So we are so far out of court on that issue—the public's notion of what needs to be done and the magnitude of the problem—that I do not know how on earth parliamentarians can somehow or other bridge the gap between these two. If you were serious about it—reducing the deficit—first of all, I guess, in my own view the only way to reduce the deficit is to get the economy growing again. I do not see how you are going to cut all the programs because the list is too long of things you have to do.

Serious changes would have to be made in things like the transfer of payments to individuals that would relate them to income rather than these demigraphs we have at the moment. I mean, there are billions involved in that but the cost to any political party to enter into that business—the political cost—is fantastic, as we see by the changes in the last budget. So how do we somehow or other get the public aware that the present system is extraordinarily ineffective for the money spent? I do not know how we do it.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I recall an experiment by the government back in 1974, I think it was, 1973 or 1974, with John Munro's new paper on income redistribution.

• 1040

I have one last question. If one of the reasons for the frustration that has led to this committee has been in the inability of members to feel that they are making connections, either in committees or in the House of Commons, I think one of the reasons they feel that is that the system is so diffuse that it is very difficult to zero in on the people they want to be able to go after and have a discussion with. One of the suggestions made is that the notion of ministerial responsibility should be diluted to at least allow committees to call civil servants without having to go through the authority of the minister. Would you see that as a significant erosion of the independence of the bureaucrats or as the destruction of the idea of the ministerial responsibility?

Mr. Hartle: To be realistic about it, would it be feasible to ask a deputy minister to come and report on his programs to a committee, presumably in a very objective way, even though those programs might be programs he himself did not like but which the minister had wanted very much? Can you really imagine a situation where a senior bureaucrat would put himself in the position of testifying before a committee that indeed he was right in trying to persuade the minister not to

[*Translation*]

c'est un pourcentage très faible de la négligence totale. Evidemment, cela dépend de la définition que vous avez de négligence.

Malheureusement, le public a l'impression qu'il suffirait de quelques changements minimes pour réduire le déficit de 20 à 2 milliards de dollars. Personnellement, je sais que si vous additionnez tous les programmes qu'il faudrait abolir pour économiser 20 milliards de dollars, le résultat vous étonnerait grandement. Je pourrais continuer dans la même veine, ajouter programme après programme, et certains particulièrement importants. Par conséquent, le gouffre entre la notion publique de ce qui doit être fait et l'importance véritable du problème est considérable. En fait, l'écart est tel que je ne sais vraiment pas ce que les parlementaires pourraient faire pour le combler dans une certaine mesure. Si vous êtes vraiment sérieux, si vous tenez absolument à réduire le déficit, je pense que vous devez avant tout trouver le moyen de remettre l'économie sur les rails. Je vois mal comment vous pouvez réduire tous les programmes parce que la liste de ce que vous avez à faire est interminable.

Vous pourriez vous attaquer aux transferts de paiements à des particuliers en adoptant des critères de revenus et non plus ces graphiques qui sont utilisés à l'heure actuelle. Il y a des milliards en cause, mais un parti politique qui souhaiterait s'intéresser à ce secteur devrait s'attendre à un coup politique écrasant, comme nous l'avons vu à l'occasion du dernier budget. Dans ce cas, comment expliquer au public que le système actuel est extraordinairement inefficace compte tenu de l'argent dépensé? Je ne sais pas comment il faut procéder.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je me souviens d'une expérience du gouvernement qui remonte à 1974, je pense, en tout cas 1973 ou 1974; à l'époque, John Munro avait publié un document sur la répartition des revenus.

J'ai une dernière question. Une des frustrations qui ont conduit à la création de ce Comité, c'est l'impossibilité dans laquelle les députés se trouvent d'agir directement, soit au sein des comités, soit à la Chambre des communes. Si le sytème leur paraît tellement confus, c'est qu'ils dont du mal à mobiliser l'attention des gens qui pourraient agir. Certains ont pensé que pour y remédier, on pourrait fractionner la responsabilité ministérielle et permettre, à tout le moins, aux comités de convoquer des fonctionnaires sans devoir passer par le Ministre. Pensez-vous que cela porterait gravement atteinte à l'indépendance des fonctionnaires ou encore à la notion de responsabilité ministérielle?

M. Hartle: D'un point de vue réaliste, il faut se demander s'il serait raisonnable de demander à un sous-ministre de venir parler de son programme devant un comité, d'en parler de façon objective, en principe, quand certains de ces programmes ne lui plaisent pas mais lui sont imposés par le Ministre? On peut imaginer qu'un haut fonctionnaire serait appelé à témoigner devant un comité et en profiterait pour expliquer que l'expérience a prouvé qu'il a eu raison d'essayer de convaincre

[*Texte*]

put these programs in place, that the minister was wrong and there it sits? It just puts the whole incentive system on its head. I do not think that could be done.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Reid.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I think I almost got my point out, Mr. Chairman. I am just coming back to the critique by Professor Hartle on value-for-money concepts. I think they are in place to get at the point you are making, and that is the assessment and the appraisal of how well expenditure historically has performed and what has been the ongoing benefit carried forward. And particularly in an organization as large as the federal government, this leads us to a whole new attitude. I notice somebody over there, I think it was my colleague Mr. Reid, said "and accountants". But what is being developed here is a whole technology of appraisal and techniques of analysis, and in the appraisal development of the ability to ask the right questions to get the right answers. I just wanted to point out that the Comptroller General's office has been making magnificent progress in this area, and my colleague, Mr. Lachance, pointed out the inability of the parliamentarian to start using Part III of the estimates. I fear that progress in Part III is going to be impeded if the parliamentarian does not start to pick up and use that piece of work.

So the alternative or the point I am making is that the only alternative some of us see is to return to filibuster and continuing debate on the supply process in order to hold up. Something like pre-68 and pre-69 is developing. I think Canada is probably developing and pioneering one of the most advanced systems of disclosure, and possibly as an alternative to the House of Commons holding up supply. Mr. Chairman, I just did not want to let any negative direction to all that work that has been going on these past years slip by.

Mr. Hartle: Perhaps the way my statement was phrased made it sound far too negative. God knows I am very much in favour of disclosure of what in fact has happened. What bothers me about value for money is not that they would get the disclosure and not that they would start the evaluation process—heaven knows we need it—but many of the people involved in it seem to think that the concept is a great deal easier than in fact it is. What is value, for heaven's sake, in terms of output of a program and value for money? Here is the money going in and here are certain consequences, outcomes, if you like. Now, are they worth the money? In many cases the things the government does produce outcomes that are very intangible. Is it worth the money or is it not worth the money? You can take some very far-out cases. Does the congregation of a church get value for money from contributions to the church? Well, there are some programs in Ottawa that are not very different from contributing to a church.

[*Traduction*]

le Ministre des défauts d'un programme mais que le ministre ne l'a pas écouté? Tout le système d'encouragement s'effondre. Cela ne me semble pas possible.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Merci.

Le vice-président: Merci, monsieur Reid.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, j'ai pratiquemment terminé d'exposer mon point de vue. Le professeur Hartle critique la notion de l'argent bien dépensé, et je pense que cette notion nous ramène à la position que vous défendez, c'est-à-dire à l'évaluation historique du bien fondé des dépenses, des avantages qui en découlaient avec le temps des dépenses effectuées. Dans un organisme de l'importance du gouvernement fédéral, cela provoque forcément une attitude tout à fait nouvelle. Quelqu'un, je crois que c'était mon collègue, M. Reid, a ajouté: «et les comptables». Mais en réalité, on assiste ici à la création d'une technologie entièrement nouvelle de l'évaluation, la création de nouvelles techniques d'analyses et la nécessité qui émerge de poser les bonnes questions pour obtenir des réponses utiles. Je tiens à signaler les progrès magnifiques qui ont été accomplis par le Bureau du Contrôleur général et mon collègue, M. Lachance, a observé que les parlementaires ne réussissaient pas à utiliser la troisième partie des prévisions budgétaires. Je crains fort qu'il soit impossible de tirer avantage de la troisième partie si les parlementaires ne se décident pas à l'utiliser.

Dans ces conditions, certains d'entre nous se demandent si la seule solution ne serait pas de revenir à l'obstruction systématique, de ralentir tout le processus parlementaire chaque fois que des dépenses sont en cause. On revient à une situation qui ressemble à ce qui se passait avant 1968-1969. Je pense que le Canada est peut-être en train de découvrir et de mettre au point un des systèmes de contrôle public les plus perfectionnés, un sytème qui pourrait éventuellement remplacer le contrôle actuel des dépenses par la Chambre des communes. Monsieur le président, je n'aurais pas voulu passer sous silence certains aspects négatifs de tout ce qui s'est produit depuis quelques années.

M. Hartle: Effectivement, mes observations vous ont paru trop négatives. Dieu sait que je suis en faveur de la libre circulation des faits. Ce qui m'ennuie dans la notion de l'argent bien dépensé, ce n'est pas la libre circulation des faits relatifs à ces dépenses, ce n'est pas le processus d'évaluation proprement dit dont on ne saurait contester l'utilité, mais c'est le fait que beaucoup de gens semblent penser que le principe est beaucoup plus facile à appliquer qu'il ne l'est en réalité. Commment mesurer la valeur d'un programme, comment déterminer que l'argent a été bien dépensé? D'une part vous avez les rentrées et d'autre part vous avez une série de conséquences, de résultats, si vous voulez. Comment déterminer que les résultats valent l'argent dépensé? Très souvent les programmes du gouvernement ont des résultats très intangibles. Valaient-ils l'argent dépensé, ou n'en valaient-ils pas la peine? On peut citer des cas très extrêmes. Est-ce que la congrégation d'une église peut estimer que sa contribution à

[*Text*]

• 1045

And how do you measure the outcome? Is it worth what went in? If you are talking about, say, the delivery of mail, I think value-for-money auditing makes a great deal of sense. You can see how long it takes letters to arrive, what proportion goes to the wrong addresses, et cetera. There the quality dimension is easily measured.

In many cases, though, the quality dimension is not easily measured, and so the value concept just disappears when you get into subtle programs, and that does not mean they are valueless just because the output is difficult to value. In many ways, one could argue that the role for government in producing goods and services at all, as distinct from transfer payments, is that the market cannot perform those services as well. There are two traditional reasons for that in economics. One is that you cannot exclude people from a benefit who do not pay for it, such as in the case of defence; you are defended whether or not you pay your share.

The other case, which is very common, is that the public is not able to assess the quality of the service adequately; they simply do not have the expertise to judge whether the quality is good, bad or indifferent, medical services being a perfect case in point.

When you get to those subtle things, which are the very things that governments essentially have to do and should be doing, that is where value for money gets very sticky, not on the money side, but what constitutes value.

For example, I think one thing people who do the kind of work I have been doing tend to gloss over, if you like, is the politics of government expenditures. I am not talking about the partisan thing about it; I am talking about, if you like, giving benefits to certain minority groups for whatever the reason happens to be. This can be looked at in a crass way, for re-election or election and also can be looked at as in a way in which you prevent the majority from doing in the minority. It is often done in very subtle ways of compensating groups for something they lose over here, they are compensated by some other program over there. It is not put that way, but that is the way it actually comes out.

The economists will usually say that those techniques or those measures are counter-efficient from an economics point of view. They may be politically efficient, but they are economically inefficient. Value for money suggests or seems to imply to me that all those political reasons in the broadest sense, a reconciliation of conflict, are really not the business of

[*Translation*]

l'église veut Ia dépense? Vous savez, il y a des programmes à Ottawa qui ne sont pas tellement différents d'une contribution à une église.

Et comment faites-vous pour en mesurer le résultat? Vaut-il ce qu'on y a consacré? Prenez, par exemple, la distribution du courrier. Personnellement, je pense que les dépenses consacrées à la vérification en valent grandement la peine. D'un autre côté, si vous prenez les lettres, si vous tenez compte du temps qui leur faut pour parvenir à destination, de la proportion du courrier qui arrive à la mauvaise adresse, etc., dans ce cas-là l'élément de qualité est facile à mesurer.

Par contre, il y a beaucoup de cas où l'élément de qualité n'est pas facile à mesurer et par conséquent le principe de valeur disparaît purement et simplement dans le cas de programmes beaucoup plus insaisissables, mais ce n'est pas parce que les résultats sont difficiles à évaluer qu'il faut conclure qu'ils n'ont aucune valeur. A de nombreux égard, si le gouvernement doit produire des biens et des services, en plus des paiements de transferts, c'est que le marché libre ne saurait assurer ces services aussi bien que le gouvernement. En termes économiques, cela est attribuable à deux raisons traditionnelles. D'une part il est impossible de refuser à certaines personnes des avantages sous prétexte qu'ils ne les paient pas: c'est le cas de la défense. Que vous ayez payé ou pas votre part de la défense, vous êtes défendu.

D'autre part, et cela est très commun, le public n'est pas en mesure d'évaluer la qualité des services: il lui est tout simplement impossible de juger de cette qualité, de déterminer que les services à sa disposition sont bons, mauvais, ou moyens: les services médicaux en sont l'exemple parfait.

Voilà donc précisément le genre de chose que les gouvernements sont là pour accomplir, c'est le rôle tout désigné et ce sont en même temps les secteurs où il est le plus difficile de déterminer si l'argent a été bien dépensé; ce n'est pas un problème d'argent, mais un problème de valeur.

Par exemple, il y a un sujet qui tient à coeur aux gens qui font le même genre de travail que moi, c'est l'aspect politique des dépenses gouvernementales. Abstraction faite de l'élément de partisanerie, je veux parler des avantages que l'on accorde à certains groupes minoritaires pour une raison quelconque. La raison peut être très terre à terre, des élections ou des réélections, il serait peut-être considéré également comme une façon d'empêcher la majorité d'écraser la minorité. Le processus est souvent très subtile et consiste à compenser les désavantages d'un groupe donné dans un certain domaine par certains avantages dans un autre domaine. On ne présente pas les choses de cette façon-là, mais dans les faits, cela reVient à ça.

Les économistes vous diront que du point de vue économique et technique, ces mesures sont contre productives. Elles peuvent avoir une certaine efficacité politique, mais économiquement parlant, elles ne valent rien. La notion d'argent bien dépensé pourrait faire croire qu'en réalité ce n'est pas au gouvernement de s'occuper de toutes ces raisons politiques, de

[*Texte*]

government. It seems to me that is exactly what the business of government is.

So it is that edge of value-for-money auditing that I find superficial. It is not a question of getting the disclosure; it is not a question of doing whatever analysis you can. But it is important to recognize the severe limitations of some of the analytic work because they simply do not know the value for money; it is intangible.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, if I may reply, I find that very interesting and fascinating. Part of the concept of value for money is to make sure that the procedures are in place to measure effectiveness.

How are you going to separate the performance of a good manager and a good department in the delivery of activities to serve recognized good objectives from the political interference that takes place in—and I guess that comes back to the old concept of bribery and corruption in the dirty-borough business. So I think that it the job of the politician and a system of disclosure to expose. I think that is what it is all about. You are quite right when you are dealing in these hazy areas of service or social want or political gamesmanhip vis-à-vis the proper management and the efficient and effective and economic delivery of programs and activities.

I think what I am getting at—where you and I are having a little trouble here—I think that the proper system of disclosure can expose this and clean it up and remove much of the suspicion and the denigration that the process has right now, because what we are getting is taxation in excess of benefits delivered, and any time you have that you have confiscation.

• 1050

Mr. Hartle: Yes. Well, the kind of problem I will try to allude to—take, for example, the DREE program. If you look at the so-called stated objectives of DREE, they are to increase jobs in depressed areas and so on. I expect the real motivation for DREE was to enrich the equalization scheme without appearing to do so. So, looking at it in that context, one could say that it is very successful; indeed, it has helped the maritime provinces and some other areas. In that context it has been successful.

Now, if you analyse it in terms of the stated objectives, you are really not analysing it in terms of the objectives that apply, in terms of the reason it was put in place.

Many of those stated objectives are simply not worth the paper they are written on. God knows, I was involved in writing some of them, and it was a means of hiding things, rather than of disclosing them. For example, our dairy price support programs—what does it say, to increase something or other for efficient farmers? Well, we all know perfectly well it

[*Traduction*]

ces tentatives de conciliations. Je crois, moi, que c'est précisément pour cela que le gouvernement existe.

C'est donc cet aspect-là de la notion d'argent bien dépensé qui me semble superficiel. Ce n'est pas un problème de libre circulation des données financières, ce n'est pas un problème d'analyse, mais il est important de reconnaître les limitations certaines de certaines formes d'analyses qui ne réussiront jamais à déterminer si l'argent été bien dépensé parce que c'est intangible.

M. Huntington: Monsieur le président, ce que vous dites est très intéressant, fascinant même. Le principe de l'argent bien dépensé est là pour assurer des procédures qui permettent de mesurer l'efficacité.

Comment allez-vous faire la distinction entre les résultats obtenus par un bon directeur, dans un ministère bien organisé qui a des programmes en application d'objectifs dont l'intérêt est incontestable —comment allez-vous séparer cela des interférences politiques—et je pense que cela nous ramène à ce vieux principe des pots de vin et de la corruption dans le domaine de prédilection de la vénalité. A mon avis, c'est la tâche de l'homme politique et d'un système de publication des données. C'est de cela qu'il s'agit. Vous avez parfaitement raison lorsque vous parlez de ces zones imprécises de services, ou de ces besoins sociaux, des jeux politiques qui se jouent en regard d'une bonne administration, d'une administration efficace et économique des programmes et des activités.

Ce que j'essaie d'expliquer, et il me semble que nous avons un peu de mal à nous comprendre, c'est qu'un bon système d'information peut exposer tout cela, nettoyer le système et éliminer une bonne partie des soupçons et des critiques dont il fait l'objet à l'heure actuelle. Parce qu'en effet, lorsque le niveau d'imposition dépasse la valeur des services assurés, on peut parler de confiscation.

M. Hartle: Oui. Eh bien, prenez l'exemple du programme MEER. Si vous lisez les soi-disant objectifs du MEER, vous voyez qu'ils visent à augmenter le nombre des emplois dans les régions défavorisées, etc. Je pense qu'en réalité, le MEER avait été créé pour compléter le système de péréquation sans avoir l'air de le faire. Par conséquent, dans ce contexte-là, on peut dire que le programme a beaucoup de succès. Il a certainement aidé les provinces maritimes, et un certain nombre d'autres régions. Dans ce sens, il a été couronné de succès.

Maintenant, si vous analysez le programme en vous fondant exclusivement sur les objectifs avoués, puisque vous faites abstraction des objectifs véritables, vous faussez toute la perspective.

Très souvent, ces objectifs avoués ne valent pas le papier sur lequel ils sont rédigés. Et pourtant, je sais que j'ai participé à la rédaction de certains d'entre eux, mais nous savions qu'en rédigeant ces objectifs nous cachions certaines choses au lieu de les révéler. Prenez l'exemple de nos programmes de soutien du prix des produits laitiers: d'après leurs objectifs, ils doivent

[*Text*]

is to raise the incomes of farmers. If they happen to be efficient, that is fine; if they do not happen to be efficient, well, that is also fine. If you give a phony set of objectives, then the analysis is going to be phony, because you are asking the wrong question.

You see, this is where I think that the value for money .... Obviously a person working in the public service cannot say .... This is what they say in the estimates. It has been approved by Parliament, ministers, et cetera. Now that is not the real objective; the real objective is such and such. And if you do not do that step, the analysis is by and large irrelevant, because you are asking the wrong question. So it may be efficient in doing the thing ....

Most of those objectives, after all, are written after the event; they essentially describe what the program does, rather than what it is supposed to do. And often the real objectives are never disclosed publicly. So there are some big troubles with evaluation. This is not to say I back off a bit from your emphasis on disclosure. All of it hinges on having disclosure. Without that, nothing will work.

Mr. Huntington: I do not know of a better way to improve the disclosure system.

Mr. Hartle: I agree with you wholeheartedly on that. It is just that they are overselling it. It is a subtle matter, this bit of assessment. I am not sure that it can be done by people working in the public service, for the very simple reason that all of it is not up front in terms of what is going on. Oftentimes the objective is to increase incomes for certain groups of people; but that rarely is stated as the objective.

Mr. Huntington: That is where the parliamentarian needs more skill.

Mr. Hartle: Yes, that is right, too.

Mr. Huntington: Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Huntington.

Mr. Smith.

Mr. Smith: Thank you, Mr. Chairman.

First of all I would like to thank Professor Hartle for coming to the meeting today, because I know it is a great hardship for him. I know that he once wrote, and I am quoting:

> To attend a meeting of a parliamentary committee is to be depressed for days.

I hope that your post-committee meeting depression will not go on for too many days.

[*Translation*]

servir à augmenter telle et telle chose pour les agriculteurs qui réussissent. Or nous savons tous parfaitement que ces programmes sont là pour augmenter les revenus des agriculteurs. S'il se trouve qu'ils réussissent, c'est parfait, mais s'ils se débrouillent assez mal, c'est également parfait. Si vous partez d'une série d'objectifs faux, votre analyse sera faussée d'autant parce que vous poserez les mauvaises questions.

Vous voyez, c'est dans ce sens que la notion d'argent bien dépensé ... Évidemment, un individu qui travaille dans un service public ne peut pas dire: voilà ce qui figure dans les prévisions budgétaires, cela a été approuvé par le Parlement et par les ministres, mais attention, ce n'est pas l'objectif véritable. L'objectif véritable c'est telle chose. Or, si vous ne remettez pas les choses à leur place de cette façon-là, l'analyse que vous ferez sera plus ou moins inutile parce que vous poserez les mauvaises questions. Elle peut avoir une certaine utilité dans ce sens ...

Après tout, la plupart de ces objectifs sont arrêtés après coup. Au fond, ils sont plutôt une description des rouages du programme et non pas de ses idéaux. Très souvent, les objectifs véritables ne sont pas avoués publiquement. Cela pose des problèmes d'évaluation. N'allez pas croire que je ne suis pas de votre avis au sujet de la libre publication. Tout tourne autour de cette question de l'information; faute de cela, rien ne marchera.

M. Huntington: C'est sûrement le meilleur moyen d'améliorer le système d'information.

M. Hartle: Je suis totalement de votre avis. Mais je trouve seulement qu'on nous en rabat un peu trop les oreilles. Cette affaire de l'évaluation, c'est assez subtil. Je ne sais pas si les gens de la Fonction publique sont vraiment les mieux placés pour assumer cette responsabilité parce que tout ce qui se passe n'est pas toujours avoué. Il arrive souvent que les objectifs d'un programme soient d'augmenter les revenus de certains groupes mais cela n'est que rarement précisé dans les objectifs avoués.

M. Huntington: Et c'est là que les parlementaires doivent pouvoir faire appel à d'autres compétences.

M. Hartle: Oui, là aussi vous avez raison.

M. Huntington: Merci.

Le vice-président: Merci beaucoup, monsieur Huntington.

Monsieur Smith.

M. Smith: Merci, monsieur le président.

Pour commencer je veux remercie le professeur Hartle d'être venu aujourd'hui car je sais que cela ne lui a pas été facile. Il a écrit jadis, et je le cite:

> Quand on assiste à une réunion d'un comité parlementaire, on en sort déprimé pour plusieurs jours.

J'espère que votre dépression post-comité ne se prolongera pas trop longtemps.

[*Texte*]

In any event, having had a chance to read your material, I am just a bit curious if you have any thoughts on the role of special committees. I did not see any reference in there to them. I have had the opportunity of working closely on one of the special committees, the Disabled and the Handicapped. Do you have any comments concerning the role or opportunities or whatever of special committees?

Mr. Hartle: I do not know very much more about them than what I have read in *The Dobell Doctrine*, that publication they produce on parliamentary whatever. My impression is that they are more satisfactory and more effective than standing committees—I suppose for rather obvious reasons: the issue is current; the members are inclined to be turned on with the currency of the problem, rather than seeing it as a rather routine matter. My guess is that they have been more effective. But as to whether you can get rid of the standing committees and have them all replaced by special committees—that does not make any sense either.

Maybe these things that I am talking about, these in-depth studies of a few programs, maybe they are the sort of things that could be done by special committees outside of the regular cycle. But I do not know enough to comment.

Mr. Smith: Well, it may well be that the reason that we have had special committees established from time to time is the inflexibility and the inability, in terms of the powers and scope, of the standing committees to come to grips with specific areas that are particularly timely and contentious. Because of that, special committees are set up with a broader reference to get around the inflexibility of the standing committees.

• 1055

It may well be that if the standing committees become more relevant and pertinent and have broader and ongoing terms of reference, the frequency with which special committees need to be established may diminish or even disappear. Who can say? I just wanted to toss that issue before you and see if you had any thoughts.

Mr. Hartle: I guess one would hope first of all to try to make the standing committees more effective so you would not have to have endless numbers of special committees. That would be a sort of fall-back position, would it not?

Mr. Smith: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Smith.

Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Hartle, I note you refer in your notes to the generation of media coverage. I think it is generally recognized that this is probably the only means at our disposal to whip up any interest at all in the government in the issue. Unfortunately,

[*Traduction*]

Quoi qu'il en soit, après avoir lu vos documents, je ne peux m'empêcher de me demander si vous avez des idées sur le rôle des comités spéciaux. Je crois que vous n'en parlez pas. Je me suis occupé activement d'un comité spécial, celui des handicapés, et je me demande ce que vous pensez du rôle ou des possibilités offertes par les comités spéciaux?

M. Hartle: Pratiquement tout ce que je sais de ces comités, c'est ce que j'ai lu dans la doctrine Dobell, et une publication sur je ne sais quel secteur parlementaire. J'ai l'impression qu'ils sont plus utiles et plus efficaces que les comités permanents, probablement pour une raison assez évidente: ils s'intéressent à une question d'actualité, les députés qui les constituent sont souvent bien informés sur le problème et ont moins tendance à y voir une affaire de routine. J'ai l'impression que ces comités-là ont souvent été plus efficaces. Maintenant, quant à en déduire qu'il faut supprimer les comités permanents et les remplacer tous par des comités spéciaux, cela n'aurait pas de sens non plus.

D'un autre côté, peut-être que ces études approfondies d'un certain nombre de programmes choisis dont j'ai parlé tout à l'heure pourraient être faites par des comités spéciaux qui échapperaient au cycle régulier. Mais je ne connais pas suffisamment la question pour vous en dire plus.

M. Smith: C'est peut-être justement à cause de l'inflexibilité des comités réguliers, de leur incapacité de s'attaquer à des problèmes d'actualité, aux problèmes controversés, que nous avons parfois dû créer des comités spéciaux.

En effet, on pourrait concevoir une diminution et même une disparition des comités spéciaux si les comités permanents devenaient plus efficaces, si leur mandat était élargi et prolongé. Qui pourrait le dire? C'est une hypothèse que je soumets, je me demande ce que vous en pensez.

M. Hartle: J'imagine qu'on pourrait en effet chercher à supprimer la nécessité d'innombrables comités spéciaux en commençant par rendre les comités permanents plus efficaces. Ce serait une sorte de rétablissement de l'ordre des choses, n'est-ce pas?

M. Smith: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le vice-président: Merci beaucoup, monsieur Smith.

Monsieur Herbert.

M. Herbert: Merci, monsieur le président.

Docteur Hartle, dans vos notes vous parlez de la génération des médias. On reconnaît généralement que c'est le seul moyen dont nous disposons pour intéresser le public aux affaires gouvernementales. Malheureusement, les médias ne sont pas

[*Text*]

media coverage is not particularly reliable, and we find ourselves in a spot sometimes.

I wanted to discuss something about which you probably have some knowledge. I notice you quote A.W. Johnson—I assume Al Johnson, the retiring President of CBC.

Mr. Hartle: Yes, that is the one.

Mr. Herbert: I also noted that you were Deputy Secretary of Planning at Treasury Board from 1969 to 1973. You probably then know Dr. Walter Baker, the namesake of our president—

Mr. Hartle: Earlier days.

Mr. Herbert: —and the work he has done on public works. I want to use this as an example, because I have pondered for the last year or so how to go about tackling this particular problem.

In 1968-69 or thereabouts, Mr. MacDonald was put into public works to reorganize the department. We spent the morning discussing administration generally, so I think this is pertinent. He did quite a lot of work, arrived at some conclusions, and there was general acceptance by the then Secretary of the Treasury Board, Simon Reisman, and everything was go, including approval of the Prime Minister at the time. Then, you will recall, we had a change at Treasury Board and Al Johnston, the gentleman you are quoting, moved in. All of a sudden there was a change in attitude, and as a result Mr. MacDonald moved on, Walter Baker, who was then ADM I think—anyway he had a senior position—he moved out into something similar to what you are doing. I believe he is teaching here in Ottawa as a professor.

The Vice-Chairman: Ottawa U.

Mr. Herbert: After something in the order of three years of intense effort, everything was thrown into the garbage can. Now, in 1982 we are still faced with the same problem. I ask you, since you were presumably, if not directly involved, at least you were well aware of what was going on at that time—

Mr. Hartle: I was directly involved.

Mr. Herbert: How do we as politicans handle that type of problem? I would like to bring it right on top of the table. I have been to the Prime Minister and the Prime Minister, of course, cannot say too much either to me or anyone else, I suppose, at this stage. The reorganization was believed necessary then, and it is believed necessary today. It is probably one of our most inefficient ministries. How do we, the members of Parliament, go about tackling that problem? If we could deal with the inefficiencies of the department and the need to reorganize the department, this would surely result in a saving of moneys without necessarily any loss of service or programs to anyone.

Mr. Hartle: One can actually generalize, I think, from your comment about public works. The same comment could be made equally well about supply and services, I think; they are constantly reorganizing themselves. You could say the same

[*Translation*]

un outil particulièrement sûr et cela nous place parfois dans une situation difficile.

Je veux aborder un sujet que vous connaissez probablement assez bien. Vous citez A. W. Johnson, j'imagine qu'il s'agit d'Al Johnson, le président sortant de Radio-Canada.

M. Hartle: Oui, c'est de lui qu'il s'agit.

M. Herbert: Je vois également que vous avez été sous-secrétaire du Conseil du Trésor à la planification de 1969 à 1973. Dans ce cas, vous devez connaître le Dr Walter Baker, l'homonyme de notre président . . .

M. Hartle: Au début.

M. Herbert: . . . et ses travaux sur les Travaux publics. Je prends cet exemple car depuis un an environ je m'interroge sur des solutions à ce problème particulier.

Vers 1968-1969, on a confié à M. MacDonald la réorganisation du ministère des Travaux publics. Ce matin, nous avons parlé de l'administration en général et cela me semble donc pertinent. Il a beaucoup travaillé, il est parvenu à certaines conclusions et le secrétaire du Conseil du Trésor de l'époque, Simon Reisman et également le premier ministre de l'époque étaient d'accord pour reconnaître que tout était à changer. Survint ensuite, vous vous en souviendrez, un remaniement au Conseil du Trésor et Al Johnson, que vous citez, fut désigné. Du jour au lendemain, les attitudes changèrent et M. MacDonald est parti, et Walter Baker, qui était à l'époque sous-ministre adjoint, en tout cas un poste comparable, partit pour faire quelque chose assez semblable à ce que vous faites. Je crois qu'il est professeur, ici, à Ottawa.

Le vice-président: A l'Université d'Ottawa.

M. Herbert: Après environ trois ans d'effort intense, tout ce travail fut jeté au panier. Aujourd'hui, en 1982, nous nous heurtons au même problème. Et je vous pose cette question, parce qu'à l'époque j'imagine que vous deviez savoir ce qui se passait . . .

M. Hartle: Je m'en occupais directement.

M. Herbert: Comment, en tant que politiciens, pouvons-nous nous attaquer à ce genre de problème? J'aimerais mettre les cartes sur la table. J'en ai parlé au premier ministre mais bien sûr, le premier ministre ne peut pas trop parler, ni à moi ni à quelqu'un d'autre, pour l'instant. A l'époque, la réorganisation avait été jugée nécessaire, elle semble toujours l'être. C'est probablement un de nos ministères le plus inefficace. Que pouvons-nous faire, nous députés au Parlement, pour attaquer le problème? S'il nous était possible de nous attaquer aux sources d'inefficacité du ministère, de favoriser une réorganisation du ministère, je pense qu'il devrait être possible d'économiser de l'argent sans forcément réduire les programmes.

M. Hartle: Ce que vous dites des Travaux publics, prête facilement à la généralisation. On pourrait en dire autant des Approvisionnements et Services, je crois. Là aussi, la réorganisation est permanente. On pourrait dire la même chose du

[*Texte*]

thing about the Post Office; at least up until the Crown corporation stage, they were constantly reorganizing themselves.

My observation of the matter, for what it is worth, is that most of these so-called reorganizations took place at headquarters but not very much happened out there where the work was actually done. At that time, when there was little control, I suppose they were responsible for trying to control the number of SX positions—senior executive positions, as they were then known. I was hopelessly unsuccessful in that regard in those days. There was no constraint on the total number. In my last year on the job I think the total number increased by something like 25 per cent; it is one of the reasons why I quit, when I clearly was losing ground.

• 1100

Many of those reorganizations I think can be looked upon—at least they were in those days—as a way of getting promotions for the people in head office. The constant reorganizations did not have much effect on the operations of the department, for the simple reason that they simply did not have the information feedback from the field, if you like, to know whether the people were doing a good job or a bad job.

There is not much point in delegating things, with fancy groups at the top, and planning and so on, if they simply have no information on what is going on; and I think in many cases in those large operational departments that is painfully true. They go through cycles of centralization and decentralization. If it is centralized, the people in the field will quickly—well, "quickly"in a few years—say, this is very insensitive to local needs and requirements; give us the authority to proceed as we will. It does not take very long before you end up with each region, or whatever group it is, having policies that are completely inconsistent, and behaviour really inconsistent, with other regions, and ministers are held accountable for decisions they knew nothing about and would not have agreed to if they had known.

So then there is a pressure back to centralization. Every one of these moves, backwards and forwards, involves a headquarters reorganization and usually some promotions. If you did not allow any promotions and increased the number of senior positions, the number of reorganizations would greatly decline.

Mr. Herbert: Dr. Hartle, you are discussing what you see wrong. I am trying to find some means by which the member can bring the subject on top of the table for discussion. We had a Senate committee that looked into the Department of Public Works and wrote a fairly extensive report. The Senate committee is able, if it wishes, to continue its discussions: it apparently has not chosen to do so. We have a major disability here, we have no continuing reference, we have no means by which we can bring, if we wish, this subject for public discussion. In fact, the fact that I am discussing it this morning is just to try to get a little wedge in the door, if you like. It is the

[*Traduction*]

ministère des Postes, en tout cas jusqu'à la création de la société de la Couronne: là aussi, réorganisation permanente.

Personnellement, et je me trompe peut-être, j'ai l'impression que la plupart du temps, cette soi-disant réorganisation s'effectue au sommet mais que le travail véritable ne change pas vraiment. A l'époque il y avait peu de contrôle et je suppose qu'en réorganisant on essayait de limiter le nombre des postes SX, comme on les désignait alors, l'exécutif. J'ai totalement échoué dans cette tâche, rien n'est venu freiner la multiplication du nombre total. Je pense que dans ma dernière année le nombre a augmenté de quelque 25 p. 100. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai donné ma démission, car je n'aboutissais manifestement à rien.

Un grand nombre de ces réorganisations ne sont qu'un moyen de donner des promotions aux cadres du bureau central, du moins c'était ainsi de mon temps. Les réorganisations perpétuelles ne changent pas grand-chose au fonctionnement du ministère pour la simple raison que ceux qui les font n'ont pas les moyens de déterminer si les fonctionnaires sur le terrain font un bon ou un mauvais travail.

Il ne sert à rien de déléguer des tâches, de désigner des groupes de travail au nom ronflant, de planifier etc. si l'on ne sait pas, au départ, ce qui se passe. Trop souvent, dans ces gros ministères de services, on ne le sait pas. On suit un cycle perpétuel de centralisation et de décentralisation. Lorsque le balancier est dans la phase de centralisation, les gens des régions viennent rapidement se plaindre, pour dire que le système ignore les besoins locaux et réclament des pouvoirs accrus. Lorsque je dis «rapidement» j'entends quelques années. A partir de là, il ne faut pas attendre trop longtemps avant que chaque région ou chaque groupe suive des politiques qui sont totalement différentes et agissent de manière parfaitement incohérente et contradictoire, les ministres se trouvant accablés de la responsabilité de décisions qu'ils ne connaissent pas et qu'ils auraient rejetées s'ils avaient été au courant.

C'est à ce moment-là que la tendance s'inverse et qu'on en revient à la centralisation. Chacune de ces phases, d'avant en arrière et d'arrière en avant, nécessite une réorganisation du bureau central et, généralement, quelques promotions. Si l'on interdisait toute promotion et toute augmentation du nombre de postes supérieurs, on verrait grandement diminuer le nombre des réorganisations.

M. Herbert: Monsieur Hartle, vous nous dites ce qui ne va pas. J'essaie, quant à moi, de trouver les moyens qui permettront aux députés de le mettre en lumière afin que cela puisse être débattu. Un comité du Sénat a fait une étude du ministère des Travaux publics et a rédigé un rapport relativement volumineux. Ce comité peut poursuivre ses travaux, mais il semble qu'il ait choisi de ne pas le faire. Nous sommes totalement impuissants, nous n'avons pas de mandat précis, nous n'avons aucun moyen d'engager un débat public sur cette question. D'ailleurs, si je soulève cette question aujourd'hui, c'est pour essayer d'entrebâiller la porte en quelque sorte. C'est la pre-

[*Text*]

first time I have had a chance to discuss, publicly, this issue, which is now some 13 years old.

Mr. Hartle: Sir, I would suggest that it is a hopeless case. To use Mr. Trudeau's phrase, I am afraid I would hold my nose and pass the estimates. From my recollection, unless the thing is greatly changed, and I doubt it, the central agencies did not understand what was going on in places like Public Works and Supply and Services, much less members of Parliament. It is a very turgid bit of business and by and large people are not interested in those questions.

My own feeling is that particularly with Supply and Services—but Public Works is much the same—there is this naive view that came out of the Glassco Commission that you would save money by centralizing purchasing and construction, et cetera. In theory that may well be so, but it also means that the people who are doing the supplying have a monopoly position and therefore can be completely insensitive to the people they are supposedly serving. As a consequence, they are flabby and by and large insensitive to the needs of their clientele. It is structured that way because they get the money whether they do a good job or a bad job; the departments are at their beck and call and they have no alternative. What started out as a very clever idea, I think, has turned out to be a very expensive idea.

It would be much better to decentralize the thing so that the departments .... I think the classic case— and I am not very familiar with it—was the centralization of computer facilities—that was a good "for instance". As long as the departments needed it for their own purposes they were pretty damned sure the thing worked reasonably effectively, because they suffered if they did not have it working effectively. Put it all together in some big morass—well, what do you do? They do have monopoly positions and the fact that they have a monopoly position leads to slackness, as we know.

Mr. Herbert: I am going to pass your comments on to Ray Hession, who has just been moved from the presidency of CMHC into Supply and Services.

Mr. Hartle: Good luck to him.

Mr. Herbert: My last point. Do you not think it would be beneficial to the organization of the public service if a committee were able to call Mr. MacDonald, Mr. Reisman, Mr. Johnson, yourself, Dr. Walter Baker, to find out what went on then and what went wrong so that everything was discarded and thrown in the garbage can, when there was a general acceptance of the idea that something had to be done?

• 1105

Mr. Hartle: I think it would make, certainly, at least for people who enjoy bureaucratic wrangles, a spicy document if people spoke up.

Mr. Herbert: Okay, I will leave it there.

[*Translation*]

mière fois en 13 ans que j'ai l'occasion de parler publiquement de cette question.

M. Hartle: Je crois que c'est une cause perdue. Ce qu'il y a de mieux à faire, pour reprendre le mot de M. Trudeau, est de se boucher le nez et de voter le budget. A moins que les choses aient beaucoup changé, et j'en doute, les services centraux ne savent pas ce qui se passe dans des ministères comme les Travaux publics et les Approvisionnements et Services, et les députés le savent encore moins. Ce sont des eaux extrêmement troubles et, dans l'ensemble, les gens n'ont guère envie d'aller voir ce qui s'y passe.

J'ai l'impression qu'aux Approvisionnements et Services tout particulièrement—mais également aux Travaux publics—on s'accroche à la croyance naïve qui était celle de la commission Glassco et selon laquelle il serait plus économique de centraliser les achats et la construction etc. C'est peut-être ainsi en théorie, mais cela signifie que ceux qui vous approvisionnent sont en situation de monopole et peuvent donc se permettre de rester totalement insensibles aux besoins de ceux qu'ils sont censés servir. La conséquence inéluctable en est la lourdeur bureaucratique et l'indifférence vis-à-Vis du client. Que ces fonctionnaires fassent un bon ou un mauvais travail, ils vont toucher leur salaire de toute façon à la fin du mois, tandis que les ministères-clients sont à leur merci et n'ont pas d'autres choix. Ce qui paraissait au départ une excellente idée s'est mué en un système extrêmement coûteux.

Il vaudrait beaucoup mieux décentraliser ces services de façon à ce que les ministères ... Tenez l'exemple classique— et je ne le connais pas très bien moi-même—est celui de la centralisation du matériel informatique. Tant que les ministères disposaient de leur propre système informatique au gré de leurs besoins, ils prenaient grand soin à ce qu'il fonctionne bien, car ils étaient les premiers à souffrir lorsque ce n'était pas le cas. Une fois que l'on réunit tout cela dans une espèce d'immense marais ... que voulez-vous? Ils ont un monopole et le monopole entraîne toujours le relâchement, vous le savez bien.

M. Herbert: Je vais transmettre vos remarques à Ray Hession, qui vient de quitter la présidence de la SCHL pour passer aux Approvisionnements et Services.

M. Hartle: Je lui souhaite bonne chance.

M. Herbert: Une dernière question. Ne pensez-vous pas que ce serait une bonne chose pour la Fonction publique si un comité avait eu le pouvoir de convoquer M. MacDonald, M. Reisman, M. Johnson, vous-même, M. Walter Baker, afin de voir exactement ce qui s'est passé et ce qui a déraillé, à l'époque où on s'est rendu compte qu'il fallait tout remettre en cause et agir.

M. Hartle: Si les gens disaient vraiment ce qu'ils pensent, on obtiendrait certainement un document assez juteux, du moins pour ceux qui s'intéressent aux arcanes de la bureaucratie.

M. Herbert: D'accord, je vais en rester là.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Herbert.

Just as an aside, there was a decentralization in the Department of National Revenue before I got there, the development taxation data centres and computers across the country. Perhaps that is an instance of a department trying to decentralize its computer operations. I do not know how successful it was, or how familiar you are with it, but my recollection of the event is that that is what they were trying to do.

Mr. Hartle: Mr. Chairman, I think that is a good for instance where you can have decentralization, because the people in head office can determine from the data that comes forward from these groups how well they are doing relative to other groups. You could know how many returns were processed, how late they were, et cetera, et cetera. So you could have some indication of performance.

When you are talking about constructing buildings and wharves and whatever it is all over the country, it is very difficult to get a measure of quality of what is going on.

The Vice-Chairman: I apologize to you, Mr. Blaikie, for that interjection.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I just wanted to continue the discussion about devaluation of the value for money concept and the difficulties inherent in assuming that we know what we are talking about when we are talking about value.

You talked about the phony program objectives. It seems to me that part of that may just be ordinary deception or whatever, but the other thing is, partly because of the world view, programs, in order to sound like they are worth while, have to be cast in the language of efficiency and objectives. Instead of saying here is a bunch of farmers who are going broke and we want to make sure that they do not go broke, we have to increase their efficiency and we have to.... I am saying that it is not just a matter of concealment but that it is part of the language game of the culture, so to speak, that we have to cast things in order for things to be perceived as worth while, which then gets us into problems. It gets us into problems there, because we are not able to say what is really going on. But it also gets us into problems when we are trying to evaluate programs which really cannot be evaluated in that way in any case.

You sparked my intervention here when you referred to church, how you evaluate donations to the church. Before I was elected, I worked for the United Church in the inner City of Winnipeg, and one of the problems I kept having with my presbytery and others who wanted to evaluate the programs I was in charge of is, how do you evaluate in the final analysis what an after-school program for kids is? I mean, the evaluation comes 20 years from now, whether or not those activities were able to have an effect on the lives of those children. If you were working with other groups to affect decisions made at city hall about that neighbourhood, how do you evaluate that? The fact that you did not succeed in getting city hall to change its mind—would that be failure and therefore you should not advocate on behalf of the neighbourhood any more?

[*Traduction*]

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Herbert.

Si vous me permettez un apparté, une décentralisation est intervenue au ministère du Revenu national juste avant mon arrivée, qui a touché les centres de données fiscales et les services informatiques dans tout le pays. C'est un bon exemple de décentralisation des services informatiques. Je ne sais pas quel en a été le résultat ni même si vous le connaissez, mais je me souviens que c'est un exemple de la décentralisation que l'on essayait d'instaurer.

M. Hartle: Cela me paraît être un cas typique où la décentralisation est possible, car le bureau central peut facilement juger au vu des données qu'on lui transmet quelle est la qualité du travail de chacun des groupes. Il est facile de voir combien de déclarations d'impôts ont été traitées, à quels délais etc. Vous avez donc là une bonne mesure de performance.

Par contre, il est beaucoup plus difficile de juger de cette performance lorsqu'il s'agit de la construction d'immeubles ou d'installations portuaires à travers tout le pays.

Le vice-président: Monsieur Blaikie, veuillez excuser cette interruption.

M. Blaikie: Monsieur le président, j'aimerais poursuivre la discussion sur la dévaluation du concept de contre-partie et de la difficulté qu'il y a d'en juger.

Vous nous avez parlé des objectifs de programmes qui sont «fabriqués». Ils peuvent découler d'une intention délibérée de tromper, mais je pense plutôt que, très souvent, cela découle de la nécessité de manier un certain jargon, de présenter les choses d'une certaine manière avec de grands mots. Plutôt que de dire: voilà un paquet d'agriculteurs qui sont au bord de la faillite et que nous essayons de sauver, on dit qu'on cherche à accroître leur efficacité etc. ce n'est pas tellement une volonté délibérée de noyer le poisson, mais c'est simplement qu'il faut se soumettre au jargon du temps, à la mode, faute de quoi on paraît ne pas «être dans le coup». C'est cela ensuite qui nous complique la vie, car on ne peut plus dire simplement les choses comme elles sont. Cela ensuite nous empêche de juger correctement de la valeur de ces programmes, car ils ne peuvent être évalués en ces termes de toute façon.

Vous m'avez préparé le terrain tout à l'heure lorsque vous avez mentionné l'Église et la difficulté d'évaluer les dons qu'on lui fait. Avant de devenir député je travaillais pour l'Eglise Unie du centre ville de Winnipeg et l'un des problèmes que je rencontrais avec le presbytère et tous ceux qui voulaient juger des programmes dont j'étais responsable était de savoir comment on pouvait déterminer, en dernière analyse, la valeur d'un programme post-scolaire destiné aux enfants? Ce n'est que dans 20 ans que l'on pourra en juger dire si oui ou non ces activités ont exercé un impact sur la vie de ces enfants. De la même façon, comment peut-on juger des efforts que vous faites, en conjonction avec d'autres groupes, pour influer sur les décisions prises par la municipalité concernant ce quartier? Le fait que l'on n'ait pas réussi à faire changer d'avis la

[*Text*]

I mean, I am just saying that there are many programs and that I am sure there are many government programs like this which involve these kinds of difficulties.

I was listening carefully to what Mr. Huntington had to say, and obviously he has a lot more experience in this whole area than I have, at least as it pertains to government. But when you start talking about technologies of assessment, which is a phrase that you used, that is a very value-laden notion. That you can have a technology of assessment means you are always going to be thinking about your programs, indeed everything, in terms of what can be measured, so you will finally constrict all activity into parameters of that which can be readily quantified. I just think that is a very—it is not a future danger, it is a present danger. That is the way our society in many respects already operates.

• 1110

This is not to disagree with you about disclosure. I think we need more disclosure, more openness; but more openess about what we are actually about, instead of always having to fit everything into this one mind-set.

Mr. Hartle: It is an aspect of western culture nowadays that if you cannot quantify it, it does not exist; which is rather strange. It is also true that some things we do quantify only have existence in terms of the numbers. For example, I think it is true if you have subtle outputs you cannot measure, they tend to be looked at askance relative to those where you have some hard numbers and say so many people got jobs and so on; which is unfair and untrue but nevertheless is the way culture works. What is equally true is that if you have numbers like unemployment rates and inflation rates, they have long since got away from the notion that these are people, as the governments are put in the position of manipulating the numbers as much as they are of manipulating the reality the numbers supposedly measure. And the number itself becomes a reality, as well as the reality that supposedly underlies the numbers.

I do not want to go too far, not trying quantification where it can be done, but I think there is a subtlety in this that seems to be missed in the view of the most ardent advocates of value-for-money auditing. I think they may well, if you like, by overselling it, fall on their behinds. It is great as far as it can go, but let us not pretend it is going to solve everything. Of course, all these things become quasi-religious for a time, and some people are disillusioned. I would just as soon not have a disillusionment by not claiming so much in the first instance; which is quite different from this disclosure business. If the results of programs are disclosed, then anyone who has the time and effort, and perhaps money, can assess those programs, whether it be inside the government or outside. They can make up any set of objectives they damn well want. That would be the healthiest situation, rather than having internal assessments in terms of objectives that are often rhetorical, for

[*Translation*]

municipalité serait-il une preuve d'échec et devrait-il entraîner l'arrêt de toutes les activités de défense du quartier? Je suis sûr qu'il existe toutes sortes de programmes gouvernementaux dont il est tout aussi difficile de juger .

J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. Huntington et il a de toute évidence beaucoup plus d'expérience que moi dans ce domaine, tout au moins dans le secteur public. Une fois que l'on commence à parler des techniques d'évaluation, qui est le terme que vous avez utilisé, c'est tout une échelle de valeurs que l'on fait intervenir. Le seul fait de parler de techniques d'évaluation signifie que vous partez du point de vue que tout dans un programme doit pouvoir être mesuré, si bien que vous aboutirez à limiter vos activités à des paramètres facilement quantifiables. C'est un danger qui menace non seulement l'avenir, mais qui se fait déjà sentir et qui affecte déjà le fonctionnement de notre société à bien des égards.

Je ne suis pas en désaccord avec vous lorsque vous parlez de transparence. Je pense que nous avons besoin d'une plus grande transparence, mais d'une transparence qui nous dise où nous en sommes et qui n'aboutisse pas à vouloir tout faire entrer dans des moules préétablis.

M. Hartle: Une des caractéristiques de la culture occidentale d'aujourd'hui est que tout ce que l'on ne peut quantifier n'existe pas, ce qui est assez curieux. Il est également vrai que certaines choses que nous quantifions n'existent que dans l'abstrait, en termes de nombre. Il est certain que les résultats subtils qui ne se mesurent pas ont tendance à être écartés au profit de ceux qui se chiffrent concrètement et qui permettent de dire que tant d'emplois ont été créés, etc; cela est injuste et donne une idée fausse de la réalité, mais c'est ce qu'exige notre culture. Il est également vrai que des indices tels que le taux de chômage et le taux d'inflation ont perdu depuis longtemps tout lien avec la réalité qu'ils recouvrent, c'est-à-dire les gens qui en sont touchés. Les gouvernements en sont venus à manipuler ces chiffres comme ils manipulent la réalité qu'ils sont censés mesurer. C'est le chiffre lui-même qui tend à devenir à réalité, bien plus que celle que les chiffres sont censés recouvrir.

Je ne veux pas tomber dans l'excès inverse et dire qu'il ne faut rien quantifier même lorsque c'est possible, mais il me semble qu'il y a toute une dimension intangible à côté de laquelle passent tous ceux qui veulent toujours mesurer une contre-valeur. Je pense qu'ils en font trop et que cela risque de leur retomber sur la tête. Il est bien de mesurer lorsqu'on le peut, mais n'allons pas jusqu'à croire que cela va tout résoudre. Evidemment, ces genres de choses deviennent de véritables articles de foi pendant un certain temps avant que les gens ne perdent leurs illusions. J'aimerais autant ne pas m'exposer à la désillusion en voulant en faire trop au départ, du moment qu'il y a transparence des programmes. Si leurs résultats sont connus, alors ceux qui en ont le temps et la volonté, et peut-être l'argent, peuvent juger ces programmes, qu'ils soient gouvernementaux ou non. Ils peuvent formuler à leur endroit tous les objectifs qu'ils souhaitent. Ce serait la chose la plus

[*Texte*]

obvious reasons. They have to be rhetorical to sell the damn program, I suppose.

What the public is willing to accept—they are schizophrenic about it. Clearly they want everything to be done for the highest of motives. When it comes to getting benefits for themselves or reducing their own costs, they can be very pragmatic indeed. There is a kind of rhetoric that has to go with selling these programs, and I do not think it is easily going to go away. It should not lead parliamentarians to think that all assessments have to be made in terms of those stated objectives.

We are far from doing any of this assessment, actually. There is lots of talk about doing it, but so little of it is actually done. You mentioned this—that I think the Auditor General Act requires departments to have processes in place to assess evaluated programs. Well, that is all very well. But a skilful deputy minister, for heaven's sakes, can have all kinds of processes in place but nothing ever comes out of them, or what comes out is not worth anything. The process itself is a beginning, but it certainly does not take you through outcome. You can have all kinds of people sitting around desks. The process starts over here and we pass it along, but what comes out at the end? Well, fortunately or unfortunately, it is not in the Auditor General's madate to look at the quality of the assessments. I frankly do not think the kind of people he hires are the kinds of people who are qualified to assess most of those things anyway, so it is just as well, perhaps, it is left out.

The trouble is it is left out for everybody. The Treasury Board secretariat is not doing it. I do not think these new ministries of state are doing it. In fact, I am sure they are not. Richard Van Loon had an article in the *Canadian Public Administration* last summer where he was frank enough to say they never looked at "A" budgets now. He works in one of these ministries, so—

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I think Dr. Hartle has to tell us what the alternative to this process of disclosure is.

Mr. Hartle: You see, I think you think I am disagreeing with you on disclosure. I am not disagreeing with you on disclosure. I am disagreeing on what kind of assessment can come out of this simple-minded value-for-money application to complicated programs. Disclosure, indeed. God knows there is nothing to be said against that, except some minor costs.

• 1115

Mr. Blaikie: You cannot assess what has not been disclosed.

Mr. Hartle: Exactly. I have no quarrel whatsoever about disclosure.

Mr. Blaikie: I wanted to follow this up just one more time. We have already talked about programs which really have one

[*Traduction*]

saine à faire plutôt que d'avoir ces évaluations internes en fonction d'objectifs qui sont souvent purement réthoriques, et ce pour des raisons très évidentes. J'imagine qu'il doit en être ainsi pour que le programme soit accepté.

Le public, pour sa part, devient très schizophrène. Rien ne doit se faire qui n'obéisse à des motifs du plus haut niveau. Par contre, lorsqu'il s'agit de trouver des avantages pour soi-même, ou réduire ses coûts ou ses impôts, on devient très pragmatique. Il y a toute une réthorique à laquelle il faut se conformer pour vendre ses programmes et je pense qu'il sera difficile de renverser la tendance. Cela ne doit cependant pas entraîner tous les parlementaires à croire que tout doit être jugé en fonction de ces objectifs énoncés.

De toute façon, nous ne faisons guère d'évaluation, en fait. On en parle beaucoup, mais on agit peu. Vous avez mentionné la Loi sur le vérificateur général qui exige, je crois, que les ministères mettent en place des procédures d'évaluation des programmes. Tout cela est bien joli, mais un bon sous-ministre saura bien mettre en place toutes les procédures que l'on voudra sans qu'elles aboutissent à rien ou à rien de valable. La procédure en elle-même constitue peut-être un début, mais elle ne résoudra certainement pas tous les problèmes. Vous pouvez mettre toutes sortes de gens derrière des bureaux, dire que le processus commence ici et chemine d'un bureau à l'autre, mais que retrouvera-t-on à l'autre bout? De toute façon, ce n'est pas le travail du vérificateur général de juger de la qualité de l'évaluation et on peut s'en réjouir ou le déplorer. Je ne pense pas que les employés qu'il recrute soient les mieux qualifiés pour rendre ce genre de jugement et il vaut donc mieux qu'ils s'en abstiennent.

Le problème est que tout le monde finit par s'en abstenir. Le Conseil du Trésor ne le fait pas et je ne pense pas que ses nouveaux ministres d'État le fassent. Ou plutôt je suis sûr qu'ils ne le font pas. Richard Van Loon, dans un article publié dans la revue *Canadian Public Administration* l'été dernier a eu la franchise de dire que plus personne ne regarde les budgets aujourd'hui. Il travaille dans l'un de ces ministères et . . .

M. Huntington: Monsieur le président, je pense qu'il faut demander à M. Hartle de nous dire quelle est la solution de rechange à ce système de transparence.

M. Hartle: Vous pensez que je vais vous contredire sur cette question de transparence. Pas du tout. Je ne suis pas d'accord en ce qui concerne le résultat de ce concept très simple de contre-partie appliqué à des programmes complexes: la transparence. Il n'y a pas grand-chose à lui reprocher, sinon que cela coûte un peu d'argent.

M. Blaikie: On ne peut pas évaluer ce que l'on ne connaît pas.

M. Hartle: Exactement. Je n'ai rien contre la transparence.

M. Blaikie: J'aimerais revenir là-dessus encore une fois. Nous avons déjà évoqué les programmes qui visent à faire une

[*Text*]

intention but which are cast in the language of another intention; and that has, as you have pointed out, some negative and difficult consequences.

But the other hunch I have is that there is a certain irony; that is, looking for things that can be measured, that can be quantified, not only leads to this duplication of objectives that is hidden and stated, but you might also get the case where you end up running two programs instead of one because you need one program—that is, the one that fits the quantification model—to justify the one that is more subtle or the one that cannot be measured as well.

So under the cover of this one you do the other so that when you go to your committee or you go to your minister or you go to your party—whatever—I am really talking in a general way, not necessarily about government—you have something to give them in this model that they can feel all good about so that you can continue doing this one. Probably the one that they feel all good about is not worth anything, anyway.

So in a strange, ironic way, their drive to be more efficient actually turns out to be quite inefficient, because if we could get to the point where we could admit that this subtle one that does not fit into the quantification model is all we really want to do and all that really needs to be done, we would not have to go through all the problem of pretending we are doing something else. It could be less expensive.

Mr. Hartle: I do not know how you are ever going to get departments of government to spell out what their real objectives are, because my guess is that there are probably several sets of objectives that exist at the same time. There is probably the objective of, let us say, the deputy minister, whose objective may be to create some territory for his department or whatever. That may be his real objective. The minister may have another objective as to a particular class or group of voters in the part of the country he wants to assist. The people outside may have a different set of ideas as to what is going on.

So what actually appears is some sort of strange amalgam of rhetoric for ministers. There is usually some territorial imperative in there, hidden in most statements of objectives, that they have a right to do this, that and the other thing and, therefore, supposedly keep the others out. They are complicated statements and I do not think you are ever going to get them to come clean unless you give them truth serum, Mr. Blaikie.

The Vice-Chairman: That completes the first round. Are there any other questions for the second round?

Dr. Hartle, I want to thank you very much for coming. It has been a very interesting morning. It is always interesting to talk to someone who, at least at some time, was in the inside, looking out, and I want to thank you. I think it has been an interesting . . . .

Mr. Hartle: I have one small amendment to what I said before.

The Vice-Chairman: Yes.

[*Translation*]

chose, mais qui sont formulés dans un jargon qui en annonce une autre, et vous avez fait remarquer que cela entraîne un certain nombre de conséquences gravement négatives.

J'ai l'intuition que cela entraîne également une autre conséquence et qui est que cette volonté de mesurer, de quantifier, oblige les responsables non seulement à formuler de faux objectifs mais également à mener deux programmes parallèles—l'un qui se prête à la quantification et l'autre qui est plus subtil et moins facilement mesurable, le premier justifiant le second.

Donc, sous le convert de l'un, on poursuit l'autre de manière à ce que lorsque vous comparaissez devant votre comité, ou devant votre ministre ou votre parti—peu importe—on puisse leur montrer ce qu'ils cherchent et continuer à faire le vrai travail par en-dessous. Il est fort probable que les résultats qui plairont le plus ne seront pas les meilleurs, loin de là.

Donc, d'une façon assez bizarre et assez dérisoire, la recherche d'une plus grande efficacité entraîne tout le contraire, car si l'on pouvait vraiment admettre que le travail subtil qui ne correspond à aucun modèle quantifiable est vraiment celui que nous voulons faire et le seul qui vaille la peine d'être fait, nous n'aurions pas à passer par toute cette procédure de faux-semblants et le tout serait, au bout du compte, moins coûteux.

M. Hartle: Je ne sais pas si nous pourrons jamais amener les ministères à énoncer leurs objectifs véritables, car j'ai l'impression qu'ils ont toujours plusieurs jeux d'objectifs qu'ils poursuivent en parallèle. Il y a toujours, probablement, l'objectif du sous-ministre qui veut se tailler un nouvel empire ou quelque chose de ce genre. C'est peut-être là son objectif véritable. Le ministre, quant à lui, aura un autre objectif intéressant une catégorie particulière d'électeurs dans la région du pays qui l'intéresse. Les gens de l'extérieur ont peut-être pour leur part des notions tout à fait différentes de ce qui se passe.

Ce que l'on voit donc est une espèce d'amalgame bizarre à base de réthorique destiné au ministre. Dans la plupart des énoncés d'objectifs il se dissimule un impératif territorial arrangé de telle façon qu'on se donne le droit de faire ceci ou cela et d'exclure d'autres choses. Ce sont toujours des énoncés très complexes et je ne pense pas qu'on puisse les amener à dire la vérité, monsieur Blaikie, à moins de leur injecter le sérum de vérité.

Le vice-président: Cela met fin au premier tour de questions. Y a-t-il des intervenants pour le deuxième tour?

Monsieur Hartle, je tiens à vous remercier d'être venu. Cette matinée a été très intéressante et il est toujours bon de s'entretenir avec quelqu'un qui a vu les choses de l'intérieur; je tiens donc à vous remercier de votre contribution.

M. Hartle: J'ai une petite rectification à apporter à quelque chose que j'ai dit.

Le vice-président: Oui.

[*Texte*]

Mr. Hartle: What I said about those common service departments, Supply and Services, DPW and so on—I firmly believe that to be so. But I also want to get across the impression that just because they exist, all the people who work there are not hopeless cases. The fact of the matter is many of them work under extraordinarily frustrating circumstances. It does not mean that I write off all the people. I write off the concept of common services as effective under the present system.

The Vice-Chairman: I think the committee did not lose sight of that when you were making your original testimony. But thank you for the clarification, in any event.

Thank you very much. The committee sits at 3.30 this afternoon in this room and our witness is Dr. John Stewart, who has been watching us this morning. I look forward to that, having read his brief. I commend the brief to you if you have not had a chance to read it.

Thank you very much, Dr. Hartle.

AFTERNOON SITTING

• 1538

The Chairman: Good afternoon ladies and gentlemen. I will now call this meeting to order. Before welcoming our distinguished visitor and witness this afternoon, I just wanted to read out a few items. You may care to make note of them, but you will be getting written notice of this some time this afternoon.

As you know, we had asked members of the committee to be ready with their own briefs by Tuesday of next week. We have had to change that to Thursday of next week, which would give you a couple of days extra to be ready. So Tuesday of next week is a full day of witnesses. Starting at 9.30 in the morning we will have a former Clerk of the House, Mr. Alastair Fraser, who most of you know, I am sure. At 12 noon, over luncheon, we will have Mr. Justice James Jerome to an in camera meeting with the members of the committee, and you will be receiving notice of that. At 3.30 p.m. we will have the former Auditor General, Mr. J.J. Macdonell, who I am sure most of you know. Wednesday afternoon will be reserved for a subcommittee meeting as this is the only period we could find in this busy schedule we have already started, and I hope you will note that as well. Thursday at 9.30 a.m. and into the afternoon members of this committee will be presenting their own thoughts, suggestions and ideas to each other. So I think we can look forward to a very, very busy week next week.

• 1540

I would now like to welcome a former colleague of some of us and a member of this House for many years, now a Professor of Political Science at St. Francis Xavier University, Dr. John Stewart. Welcome to the committee, sir, and we are looking forward to hearing your testimony.

[*Traduction*]

M. Hartle: Je suis tout à fait convaincu de ce que j'ai dit de ces ministères de services, les Approvisionnements et Services, les Travaux publics, etc. Je ne veux cependant pas donner l'impression que tous ceux qui y travaillent sont des cas désespérés. La vérité est qu'un grand nombre d'entre eux travaillent dans des conditions extraordinairement difficiles et je ne veux nullement leur jeter la pierre. Par contre, je rejette totalement la notion de services communs dans le cadre du système actuel.

Le vice-président: Je ne pense pas que les membres du Comité s'y soient trompés en vous écoutant, mais je vous remercie néanmoins de cette précision.

Merci beaucoup. Le Comité siège cet après-midi à 15h30 dans la même pièce et nous entendrons M. John Stewart qui est également présent ce matin. Ayant lu son mémoire, je suis impatient de l'entendre. Si vous ne l'avez pas encore lu, je vous le recommande.

Merci beaucoup, monsieur Hartle.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Bon après-midi, mesdames et messieurs. La séance est ouverte. Avant de souhaiter la bienvenue à nos distingués visiteurs et témoins de cet après-midi, je tiens à vous lire un certain nombre de choses. Peut-être voudrez-vous en prendre note, mais le texte vous en sera distribué plus tard.

Ainsi que vous le savez, nous avons demandé aux membres du Comité de préparer leur propre mémoire pour mardi de la semaine prochaine. Nous avons dû reporter cela à jeudi de la semaine prochaine, ce qui vous donnera quelques jours de plus pour vous préparer. Nous consacrerons donc toute la journée de mardi prochain à l'audition de témoins. Nous recevrons à 9h30 l'ancien greffier de la Chambre, M. Alastair Fraser, que la plupart d'entre vous connaissent, j'en suis sûr. A midi, durant le déjeuner, nous entendrons le juge James Jérôme à huis clos et vous recevrez un avis à ce sujet. A 15h30, nous recevrons l'ancien vérificateur général, M. J.J. Macdonell, que vous connaissez également. Le mercredi après-midi sera réservé à une réunion du sous-comité, car c'est le seul moment que nous avons pu dégager dans ce calendrier très lourd que nous avons adopté et j'espère que vous en prendrez également bonne note. Jeudi à 9h30 et également durant la séance de l'après-midi, les membres du Comité communiqueront leurs propres idées et réflexions. Nous pouvons donc nous attendre à une semaine extrêmement chargée.

Je souhaite maintenant la bienvenue à un ancien collègue, qui a été député pendant de nombreuses années et qui est maintenant professeur de sciences politiques à l'université Saint-François-Xavier, M. John Stewart. Bienvenue au Comité, monsieur, nous sommes tous impatients de vous écouter.

[*Text*]

Professor John Stewart (St. Francis Xavier University): Mr. Chairman and members of the committee, I am delighted to have your invitation because it helps to round out my parliamentary experience. In addition to that, the whole question of the operation of Parliament in our constitutional system is a topic that has engaged my attention for, I guess I can now say, longer than I like to think, and an opportunity to talk about it before a group such as this is very valuable to me.

Mr. Chairman, if it is agreeable, I propose not to read the document I have placed in your hands but to make some points which spring from some of the things I say in that document. I think I can move along much more rapidly that way and perhaps it will be more useful.

I think it is wise to start a discussion of changes in the Standing Orders by refreshing one's memory as to the nature of our constitutional system because, you know, it is amazing how much constitutional significance some relatively small changes can make, and I will now just mention one in passing. I have always been impressed by the impact on the operation of the House, and thus on the operation of the government generally, of the 10 o'clock adjournment rule and the insistence by some members, back in the 1960s, on work to rule: regardless of whether you were in the midst of a great debate, it is 10 o'clock, Mr. Speaker, and off they went home and the House packed it up. It seems to me that is an example of how what looks like a very minor rule can have a great effect on the conduct of business and the distribution of power within the constitutional system.

What we are getting involved in is, of course, an historic discussion, an historic discussion which has gone on over a period of at least 300 years. Because our system of government is a system of mixed government, it is partly monarchical and partly republican, we have a kind of tug of war, a perpetual tug of war between these two polar extremes; the government on the one hand representing, as it were, the monarchical element, the mandarins and the ministers, and on the other hand, the House of Commons. Because of this tension there is an inevitable constant frustration on both sides, but I hasten to say that if instead of settling for a mixed system we had gone to either of the extremes, either to an absolute monarchy, as they did in France, or if we had gone republican, we would not have escaped the frustrations. I assure the members of the committee that the frustrations in Washington are just as great as they are in Ottawa. That is no solution. That is no way out of frustration. Frustration seems to be one of the dimensions of politics.

• 1545

Because of our mixed system of government, there is an essential need nowadays for party discipline. I do not think there is any easy way of avoiding that ultimately, because without party discipline we could have the government moving off in one direction and the House moving off in another direction; the result would be catastrophic. The art, it seems to me, is to try to keep both moving together along a route that is reasonably acceptable to both.

[*Translation*]

M. John Stewart (Université Saint-François-Xavier): Monsieur le président, mesdames et messieurs, votre invitation me fait grand plaisir, car elle complète mon expérience du Parlement. En outre, toute la question du fonctionnement du Parlement dans notre système constitutionnel m'intéresse de très longue date et avoir la possibilité d'en entretenir un goupe tel que le vôtre me comble.

Monsieur le président, si cela vous convient, je propose de ne pas lire le document que je vous ai remis, mais de mettre en lumière certains points saillants. Ce serait beaucoup plus rapide et probablement plus utile.

Il est bon d'entamer tout débat sur la modification du règlement de la Chambre en rappelant la nature de notre système constitutionnel, car il est surprenent de voir quelle importance constitutionnelle des changements relativement mineurs peuvent revêtir et je n'en mentionnerai qu'un en passant. J'ai toujours été frappé par l'impact que la règle de l'ajournement de la Chambre à 10 heures exerce sur le fonctionnement de la Chambre et, par voie de conséquence, sur le fonctionnement du gouvernement en général. Depuis les années 1960, les députés exigent le respect de cette règle, que l'on se trouve ou non au milieu d'un grand débat, la Chambre ajourne à 10 heures et chacun rentre chez soi. C'est un excellent exemple de l'influence énorme qu'une règle mineure comme celle-ci exerce sur la conduite des affaires et la répartition du pouvoir dans le système constitutionnel.

Cela découle évidemment d'un débat historique qui fait rage depuis 300 ans. Nous sommes dans un système de gouvernement mixte, partiellement monarchique et partiellement républicain dans lequel nous assistons à une lutte perpétuelle entre ces deux extrêmes: le gouvernement, d'une part, représentant l'élément monarchique, c'est-à-dire les mandarins et les ministres et, d'autre part, la Chambre des communes. Cette tension engendre des fructrations perpétuelles des deux côtés, mais je me hâte d'ajouter que si nous avions adopté, au lieu d'un système mixte, l'un ou l'autre des extrêmes, c'est-à-dire soit une monarchie absolue soit, comme on l'a fait en France, la république, nous n'aurions pas échappé à ces frustrations. Je puis vous garantir que les frustrations sont aussi grandes à Washington qu'à Ottawa. C'est un problème insoluble. C'est un sentiment de frustration irréversible: c'est l'une des facettes de la politique.

Comme nous avons un régime gouvernemental mixte, la discipline de parti est un élément indispensable. Je ne pense pas qu'il soit possible de l'éviter en ce sens que, sans discipline de parti, le gouvernement prendrait l'initiative dans un sens, la Chambre prendrait l'initiative dans la direction inverse, et le résultat serait catastrophique. Je dirai qu'en l'occurrence tout l'art consiste à essayer de faire suivre aux deux corps une orientation qu'ils puissent tous deux accepter.

[*Texte*]

There is a model that says we should have a two-party system with a regular alternation, a pendulum of power as between the two. The argument runs that when one party has a while in office, it takes up the government role—the government lines, as it were—and then when it goes to the other side, it takes up the opposition lines in the sense that when one minister is leaving his office he should have a portfolio of speeches there ready to hand over to his successor, and similarly his critic on the other side should receive a portfolio of speeches from his predecessor of the opposite party.

You know, sometimes that makes people cynical. They say, look, they have changed their position just because they are now the ins, or because they are now the outs. That is not a valid point. There are things that need to be said from both sides constantly. Just as Will Shakespeare's plays ought not to have been performed only once, so the same things very often need to be said again and again and again to each generation, perhaps even to each Parliament, because the verities are there.

Because we have had a very long period of Liberal dominance on the government side, the Liberal ministers may have become addicted to certain roles, and to the dangers that go with those roles. I have felt, for example, and this is a point of which I make a great deal, that it is all too easy for ministers long in office to forget that the best way, from every viewpoint, to govern the country is through the House of Commons. In fact, that is the historic reason for the origin of parliament. Kings found that it worked better—they got a better response, the taxes were paid better, the laws were respected better—because they were imposed and made in parliament. That is a very important point, I think, for ministers of the present government to remember.

On the other hand, you know, there is the opposition danger too; that is, they may get stuck in the notion that any reform should make things tougher for the government. I suggest in here that in a sense the ideal special committee is one composed of optimistic members of the opposition and pessimistic members of the government. In that way, you might get a nice balance of approach to the . . .

An hon. Member: Angels on both sides.

Mr. J. Stewart: Well, that is the first point I wanted to make—that there is a kind of model here, and it does impose its controls over the discussion and over the participants.

The second point I want to make relates to the relation between procedure and substance. Now in my prepared paper I try to argue persuasively that the members of the committee

[*Traduction*]

Il existe un modèle selon lequel on pourrait avoir un système bipartite avec alternance du pouvoir entre les deux. L'argument veut que, lorsqu'un parti est installé au pouvoir depuis un certain temps, il assume le rôle de gouvernement, alors que lorsqu'il passe de l'autre côté, il adopte le rôle de l'opposition, dans la mesure où lorsqu'un ministre quitte ses fonctions, il devrait avoir préparé à l'intention de son successeur tout un cahier de discours; dans un même ordre d'idées, son critique officiel dans l'opposition devrait lui aussi recevoir de son prédécesseur un cahier de discours lorsqu'il prend ses nouvelles fonctions.

Vous n'ignorez pas que tout ce petit jeu finit par rendre les gens un peu sceptiques: regardez, disent-ils, ils ont retourné leur veste pour la seule raison qu'ils ont changé de rôle. Cet argument n'est pas valable. Certaines choses doivent être dites de part et d'autre. C'est un peu comme dans le cas des pièces de Shakespeare, elles n'auraient pas dû être jouées qu'une seule fois; en politique également, d'une génération à l'autre, d'une législature à l'autre, même, les mêmes choses doivent être répétées et répétées encore, car c'est là que réside la vérité.

Le fait d'avoir depuis très longtemps les libéraux au pouvoir a fait que les ministres libéraux souffrent peut-être d'accoutumance dans l'exercice de certains rôles, et cette accoutumance ne va pas sans danger. J'en suis par exemple arrivé à la conclusion, conclusion sur laquelle j'insiste beaucoup, qu'il est vraiment beaucoup trop facile pour un ministre qui est au pouvoir depuis longtemps d'oublier que, quel que soit l'angle sous lequel on se place, la meilleure façon d'administrer le pays consiste à passer par la Chambre des communes. De fait, c'est l'origine historique-même du Parlement. Les rois s'étaient rendus compte qu'il était plus facile d'agir ainsi, que la réaction de la population était meilleure, que les impôts étaient mieux acquittés, que les lois étaient mieux respectées, parce que précisément toutes ces mesures émanaient du Parlement. Je dirais que c'est là un élément tout à fait fondamental que les ministres du gouvernement actuel auraient intérêt à se rappeler.

En revanche, il y a également un danger du côté de l'opposition, en ce sens que cette dernière est peut-être engluée dans la conviction que toute réforme devrait avoir pour but de rendre la vie plus difficile au gouvernement. Je souligne ici que, dans un certain sens, un comité spécial comme le vôtre devrait idéalement être composé des membres les plus optimistes du parti de l'opposition et des membres les plus pessimistes du parti ministériel. Il serait alors plus facile d'arriver à un meilleur équilibre . . .

Une voix: Les anges des deux partis.

M. J. Stewart: C'est la première chose en fait que je voulais faire valoir: il y a en l'occurrence un genre de modèle qui a pour effet d'imposer ses restrictions à la fois au niveau de la discussion et au niveau des participants.

En second lieu, il y a toute la question des rapports qui unissent la procédure et la substance. Dans mon exposé, je me suis efforcé de montrer de façon concluante que les membres

[*Text*]

ought not to assume that fundamental changes in procedure will cause political problems to go away. I think, of course, that is obviously true, but I think I went too far; I am much more optimistic than that. I think politics is not only simply a matter of substance; often much more important than substance is how things are done. And if you have the correct approach and the correct procedure, sometimes things which might otherwise be quite unacceptable and unpalatable become at least endurable. So I want to redress the balance a bit. I think my written submission does not put a sufficient emphasis upon the importance of improving the procedures of the House.

• 1550

I also want to say that I am really quite optimistic. I have seen considerable changes, considerable improvement in the performance of the House in the 20 to 25 years I have watched it, and I anticipate seeing greater improvements in the future. I do not think the members should listen too attentively to pessimists on this point.

The changes that were made back in the sixties, eventuating in the changes made in December of 1968 and then in July of 1969, really did not attempt to change the balance between the Crown and the House of Commons. Sure, certain consequences flowed that affected those changes, but that whole matter of what was the correct balance was really not to the fore in those discussions.

As I suggest in my paper, what we were really trying to do was move business out of Committee of the whole House, where it was being done rather poorly, into moving most public bills into the standing committees, moving the estimates out of the old Committee of Supply, which I think most of you would find incredible, and getting rid of a debate stage on the ways and means motions in the taxation process.

It has often been written in the media that no attention was given to the reform of the standing committees; that all this work was suddenly turned into the standing committee structure without any adequate preparation of the standing committees. That is basically correct. However, it was not done unwittingly; it was done quite deliberately. Members of all parties were quite aware of the new burdens that were going to be thrown on the standing committees, and they decided, rather than try to anticipate the problems that would arise, that they would go the experimental route—put the work on the committees and see what happened and then devise the remedies when the actual difficulties had emerged.

In a sense, as I say, the years since 1968 have been an experimental period. The House is probably now ready to take

[*Translation*]

du Comité ne devraient pas partir du principe que toute modification profonde de la procédure permettrait d'éliminer les problèmes politiques. Bien sûr, je dirai que cette prémisse est exacte, mais jusqu'à un certain point seulement: je suis beaucoup plus optimiste. Je dirais que la politique n'est pas seulement et exclusivement une question de substance, une question de fond, car bien souvent la façon dont les choses se passent est plus importante que la substance elle-même. Dès lors, moyennant une façon de voir et de faire correcte, il est parfois possible de rendre au moins tolérables certaines choses qui, sinon, seraient tout à fait inacceptables, inadmissibles. Je tiens donc à rétablir quelque peu l'équilibre, car mon exposé n'insiste, je crois, pas suffisamment sur l'importance qu'il y a à améliorer les procédures suivies à la Chambre.

Je me dois également de préciser que je suis assez optimiste. J'ai assisté à une évolution assez radicale, à une amélioration assez radicale des réalisations de la Chambre depuis 20 ou 25 ans que je suis leurs délibérations, et je m'attends à ce que cette tendance se poursuive. Je ne pense pas que les membres du Comité aient intérêt à accorder trop d'attention aux pessimistes.

Les modifications qui ont été apportées dans les années 60 et qui ont fini par déboucher sur celles de décembre 1968 et de juillet 1969 n'avaient pas vraiment pour objet de modifier l'équilibre entre la Couronne et la Chambre des communes. Bien sûr, certaines conséquences ont eu leur incidence, mais il n'en reste pas moins que toutes les discussions dont cette question a fait l'objet n'ont pas vraiment remis en question toute cette notion du meilleur équilibre.

Comme je le laisse entendre dans ma communication, nous nous étions avant tout efforcés de décharger le comité plénier de la Chambre, qui était assez peu efficace, en confiant au comités permanents la plupart des mesures législatives d'initiative gouvernementale, de même que le budget qui, antérieurement, relevait de l'ancien comité des voies et moyens, ce qui était absolument aberrant, vous en conviendrez tous, en éliminant par la même une des phases du débat des motions des voies et moyens dans le cadre de la législation fiscale.

La presse a souvent prétendu qu'on n'avait nullement envisagé une réforme des comités permanents, que toute cette masse de travail avait brusquement été confiée à une infrastructure de comités sans aucune préparation préalable. Cette affirmation est grosso modo exacte. Toutefois, cela n'a pas été fait sans préméditation, au contraire, on a délibérément choisi de procéder ainsi. Les membres de tous les partis savaient parfaitement que cette nouvelle façon de faire allait représenter un surcroît de travail pour les comités permanents, et au lieu de tenter de prévoir les problèmes qui allaient se poser, ils avaient décidé de faire l'expérience, de confier tout ce travail aux comités, de voir ce qui allait se passer, pour ensuite songer à des solutions au moment où les problèmes se poseraient vraiment.

Dans une certaine mesure donc, comme je le disais, les années qui suivirent 1968 ont constitué à cet égard une période

[*Texte*]

advantage of its experience and to seek to develop remedies for some of those difficulties.

I think the discussion now, unlike the one back in 1968-69, is much more consciously focused on the question of the constitutional balance of power. My own view—I have stated it again and again—is that the balance of power, the knot in the middle of the tug of war rope, should move towards the House of Commons.

I do not say that this is a shift away from the ministers to the House of Commons, because in a sense the ministers are caught up in this role. They are torn between the mandarin power on the one hand—the power of the public servants, which was discussed so eloquently and depressingly here this morning—and on the other hand the power of the party backbenchers and the opposition. That is really the balance that is being discussed. It is not ministers versus the House; it is the mandarinate on the one hand and the representatives of the people on the other.

I do not think you really have to worry very long about how to go about this. The way you do it is relatively simple. I suggest to you that the way to do it is to try to arrange things so that business comes to the House early. The later an item comes, the closer to finality it is—when it comes to the House and its committees—and the less opportunity there is to change it. Even when ministers want to change it, they get locked in with their colleagues, with their mandarins. The earlier the material comes to the House, the more malleable it is.

• 1555

I suggest that the fundamental rules changes should be pointed toward bringing public bills forward for real discussion earlier. Bring policies in for discussion earlier. Bring the plans forward before the ministers have gotten locked in too tightly, before things have set. I have sometimes used the analogy of cooking. You want to get at the dough before everything has been put in; otherwise, all you can do is bake it. Get to it while there is still a possibility of changing the mix.

Now I come to specifics as to how that might be done.

My most fundamental point relates to non-financial public bills, government bills. I would like to see all government public bills sent to committee after first reading for examination—not for approval or disapproval, but for examination.

[*Traduction*]

expériementale. La Chambre est probablement prête désormais à profiter de cette expérience et à chercher à mettre en oeuvre des solutions à la plupart des problèmes qui se sont ainsi posés.

Mais à l'inverse de ce qui s'est passé en 1968-1969, les discussions semblent désormais beaucoup plus sciemment axées sur la question de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs. Ma propre opinion à ce sujet, et je n'ai pas manqué de la répéter, est que cet équilibre des pouvoirs, ce véritable noeud gordien dont il dépend, doit désormais pencher en faveur de la Chambre des communes.

Je ne veux pas dire par là qu'il doit s'agir d'un abandon des ministres en faveur de la Chambre des communes, parce que dans un certain sens les ministres sont tributaires de ce rôle. Ils sont en quelque sorte déchirés entre, d'une part, le pouvoir exercé par les mandarins, les pouvoirs du fonctionnariat, dont il a été question de façon tout à fait éloquente et attristante ce matin, et, d'autre part, les pouvoirs dont disposent les simples députés ministériels et l'opposition. Voilà essentiellement l'équilibre dont il est question. Il ne s'agit pas de l'équilibre entre les pouvoirs des ministres et les pouvoirs de la Chambre, mais plutôt de l'équilibre entre le haut fonctionnariat, d'une part, et les représentants élus, de l'autre.

Je ne pense pas qu'il faille vous tracasser très longtemps de l'orientation adoptée à cet égard. La solution est relativement simple. La solution, vous dirais-je, consisterait à organiser les choses de manière à ce que la Chambre soit saisie très rapidement de toutes les questions. Plus la Chambre tarde à en être saisie, c'est-à-dire plus on approche de l'aboutissement—lorsque la Chambre et ses comités sont saisis d'une question—moins il est facile d'apporter des modifications. Même lorsqu'un ministre tient à modifier une mesure législative, il est littéralement placé dans un carcan par ses collègues, par ses hauts fonctionnaires. Dès lors, plus la Chambre est rapidement saisie d'une mesure, plus cette mesure est malléable.

Je dirais donc que la modification première de la procédure à adopter devrait être axée sur un dépôt beaucoup plus rapide des projets de loi d'initiative gouvernementale afin qu,ils puissent être véritablement débattus. Les grandes politiques de l'État devraient être soumises beaucoup plus rapidement à la Chambre. Tous les plans devraient l'être, avant que les ministres aient perdu toute marge de manoeuvre, avant que tout se soit en quelque sorte figé. Je me plais parfois à faire une analogie aVec la cuisine. Il faut travailler la pâte avant qu'elle soit trop ferme: si vous attendez trop, vous n'avez guère d'autres choix que de la cuire. C'est à vous d'intervenir à temps afin d'avoir la possibilité de changer la composition de la pâte.

J'en viens maintenant aux détails de la solution.

Le premier élément d'intervention à mes yeux concerne les projets de loi d'initiative gouvernementale à caractère non budgétaire. J'aimerais que tous ces projets de loi soient renvoyés après la première lecture devant un comité qui ne soit

[*Text*]

It is interesting to see how often incremental changes have changed the function of procedures. Back in the eighteenth century, most of the bills that came forward were not government bills, but private member's bills. They came forward in the House at Westminster in large numbers. They had to sort them out. To use a biblical analogy, they had to decide who were the sheep and who were the goats. What they did was to hold a short second reading debate, and then there would be a vote. And the goats went where they were supposed to go, and the sheep were kept.

The House, by voting in favour of their second reading, were saying they were interested. They were not committing themselves—they were interested. And they were prepared to invest the time and energy of the House on these bills, as distinct from the others.

What has happened is that the explanation of the bill—the detailed explanation of the bill which formerly in those early times took place in committee after second reading—has now moved up into the second reading stage, and you have the very cumbersome process of explaining the detail of the bill, very often in the chamber, in the debating mold, and very often without the kind of specific information that is needed.

I remember speeches by the Hon. Marcel Lambert who would say that, if something meant such and such, well, they would have to look at it; if on the other hand it meant such and such—and he would go through the permutations and combinations. It seems such an awkward way of doing it, rather than asking what something means, in the way that you could proceed in a committee.

So, I suggest to you, Mr. Chairman, and to the members of the committee, that you really ought to look very carefully at what has happened to the second reading. Looking at it from the outside, I think it looks as if second reading debate were not the right way to explore bills. Not only is it awkward, but it tends to lock the government in. The minister was there defending his bill. There is going to be a vote. And the opposition as opposition, at least initially, has to take an opposed stance. They cannot start applauding, because that is not really their role.

• 1600

Then the motion is abroad that if it carries in the second-reading vote, the House has approved of it in principle and in a sense would be reversing itself if later on it said, no, we have had a further look at that and we do not want to go on with it. I suggest to you that is not the correct approach to second reading at all. I think the second reading . . . the changes there

[*Translation*]

pas seulement chargé de les adopter ou de les rejeter, mais bien de les étudier.

Il est intéressant de constater à cet égard que, très souvent, une série de petits changements échelonnés a pour effet de modifier la fonction même des procédures. Djà au 18e siècle, la plupart des projets de loi soumis au Parlement n'étaient pas des mesures gouvernementales mais des projets de loi d'initiative parlementaire qui étaient déposés en grand nombre à la Chambre, à Westminster. La Chambre devait alors en faire le tri: pour recourir à une analogie biblique, elle devrait décider à qui iraient les moutons et à qui iraient les chèvres. La Chambre décida donc de les soumettre à un débat assez court en deuxième lecture, puis à un vote. Ainsi, les chèvres allèrent à qui elles devaient aller et les moutons aussi.

En votant en faveur d'une deuxième lecture de ces projets de loi, la Chambre indiquait son intérêt. Il ne s'agissait pas d'un engagement, loin de là, mais d'un simple intérêt. La Chambre était ainsi prête à consacrer un certain temps et certains efforts à ces projets de loi par opposition aux autres.

Ce qui s'est produit, c'est que l'exposé de ces projets de loi, leur explication en quelque sorte, qui, à cette époque, avait lieu en comité après la deuxième lecture, s'est désormais faite au cours de la deuxième lecture elle-même, ce qui fait qu'il faut désormais se plier à ce processus assez lourd qu'est l'exposé détaillé du projet de loi, qui s'effectue le plus souvent à la Chambre même, dans le cadre des débats, et très souvent aussi sans que toutes les données spécifiques nécessaires soient à la disposition des membres.

Je me rappelle certains discours où l'honorable Marcel Lambert disait que, si telle ou telle mesure signifiait ceci ou cela, il fallait l'étudier plus en détail mais si, par contre, elle signifiait plutôt autre chose . . . et il s'étendait alors sur toutes les combinaisons et permutations possibles. Ce me semble une façon assez illogique de procéder, par rapport à ce qui pourrait se faire en comité où il suffirait de demander exactement ce que signifie telle ou telle disposition.

Je dirais donc à l'intention du Comité, monsieur le président, que vous devriez vous pencher de très près sur l'évolution historique de la deuxième lecture. D'un point de vue non parlementaire, je dirais que le débat en deuxième lecture n'est pas la meilleure façon d'étudier un projet de loi. Non seulement s'agit-il d'une façon de procéder illogique, mais encore a-t-elle tendance à immobiliser le gouvernement dans un carcan. Le ministre défend son projet de loi, il y a un vote. L'opposition, en tant que telle, doit prendre le contre-pied de la mesure, du moins au début. Elle ne peut pas commencer à applaudir parce que de toute évidence ce n'est pas alors son rôle.

Ce qui se passe, c'est que si la motion est adoptée lors du vote en deuxième lecture, cela veut dire que la Chambre a adopté le projet de loi en principe et que, si elle le rejette ultérieurement, après examen, elle revient en fait sur son opinion première. Selon moi, ce n'est pas du tout comme cela qu'il faut envisager la deuxième lecture. Pour moi, c'est une

[*Texte*]

have really locked the House into a bad practice. I think if you could get that change made, it would really enhance the powers of the private members on both sides of the House greatly. It would give you an opportunity to find out what the mandarins have in mind and to give them a tough time before the House has voted.

Second is the matter of supply. Here again, historic changes have put, well, I would say, bad wine in good old bottles. You go back to the days when the Committee of Supply was a great committee in the U.K. What you see going on there is that the Committee of Supply was being used to control the exercise of the prerogative powers of the Crown. What they were talking about to a very great extent was foreign policy and wars and peace, under the prerogative. It had nothing directly to do with statute at all.

What has happened, of course, is that that phase of government activity has lost its importance. Much of government now is based on statute. Consequently, as was pointed out here this morning, you look at the blue book and what do you find? Well, you find a large part of it willy-nilly is already committed by statute. I checked the total of the transfer payments plus the interest on the national debt in the last blue book and I found it came to around $53 billion out of the some $73 billion.

An hon. Member: It is $78 billion.

Mr. J. Stewart: I guess it depends which figures you use there; but in any case a very, very large part— really beyond the immediate competence of those committees. And then there are other things that people simply are not going to cut: the armed forces, the RCMP. Again and again and again members on the opposition will say, we approach this responsibly; we are not out to knock the whole structure of government.

Another thing—unless members of Parliament have changed since I was a member, those committees are on the demand side. Take Veterans Affairs, for example. What member of that committee is going to propose a cut? Back in the old days when Public Works committee was a really interesting committee, members from the Atlantic provinces liked to be on that because it involved wharves and breakwaters. We did not want to cut expenditures. We wanted bigger and better wharves and breakwaters. It seems to me, unless things have changed greatly, that to expect the members of specialized committees, committees that are made up of members who are interested in particular areas such as national health or fisheries or the environment or public works, to go in with the shears is really expecting more than human nature is likely to deliver.

[*Traduction*]

évolution historique qui a fini par donner à la Chambre une très mauvaise habitude. Si vous parveniez à renverser la vapeur, vous rendriez énormément de pouvoirs aux députés des deux côtés. Cela vous donnerait la possibilité de découvrir ce que les hauts fonctionnaires ont réellement en tête, cela vous donnerait la possibilité de les mettre sur la sellette avant de faire voter la Chambre.

En second lieu, il y a toute la question des budgets. Ici encore, l'évolution historique a eu pour effet dans un certain sens de corrompre les bons tonneaux en y versant du mauvais vin. Rappelez-vous l'époque où le comité des voies et moyens au Royaume-Uni était une institution importante. A l'époque, c'était ce comité qui surveillait la façon dont la Couronne exerçait les pouvoirs qui étaient sa prérogative. En vertu de cette prérogative, on y parlait surtout de politiques étrangères, de guerres et de paix, et il n'y était pas question du tout, du moins directement, de lois.

Evidemment, depuis lors, cette facette de l'activité gouvernementale a perdu une grande partie de son importance. Le gouvernement de nos jours travaille avant tout en fonction des lois. Par conséquent, comme la chose a été signalée ce matin, vous ouvrez le livre bleu et qu'y trouvez-vous? Vous y découvrez qu'une bonne partie de ce qu'il renferme a déjà, bon gré mal gré, été garanti par la loi. J'ai personnellement vérifié dans le dernier livre bleu le total des paiements de péréquation plus l'intérêt porté par la dette nationale, et je me suis rendu compte qu'il s'agissait d'à peu près 53 milliards de dollars sur un grand total de 73 milliards de dollars.

Une voix: Il s'agit de 78 milliards de dollars.

M. J. Stewart: Cela dépend des chiffres que vous prenez. Quoi qu'il en soit, une très très grande partie des impartitions budgétaires échappe à la compétence immédiate des comités. Puis, il y a d'autres postes qui ne sauraient être réduits: les Forces armées et la GRC en sont deux. Les députés de l'opposition répètent à qui veut l'entendre qu'ils font preuve de sens des responsabilités, et qu'ils ne sont pas prêts à chambouler toute la structure du gouvernement.

Autre chose encore: à moins que les députés aient changé depuis que j'étais à la Chambre, les comités font beaucoup de demandes. Prenez le cas du Comité des Affaires des anciens combattants, par exemple: quel membre de ce comité risquerait de proposer une réduction budgétaire? Jadis, lorsque le Comité des Travaux publics était vraiment un comité intéressant, les députés des Maritimes aimaient à y siéger parce que ce comité s'occupait des quais et des brise-lames. Nous ne voulions pas réduire les dépenses, loin de là; nous voulions davantage de quais, de meilleurs quais et davantage de brise-lames. Il me semblerait, à moins que les choses aient vraiment beaucoup changé, que ce serait faire preuve de beaucoup d'illusions sur la nature humaine que de s'attendre à ce que les membres des comités spécialisés, des comités composés justement de députés qui s'intéressent à des problèmes particuliers comme la santé nationale, comme les pêches, comme l'environnement ou comme les travaux publics, soient prêts à sabrer dans les dépenses.

[*Text*]

An hon. Member: Even saints in politics.

Mr. J. Stewart: Then, of course, there is the fact, as was pointed out this morning, that it is too late; the process is rolling on. And members of Parliament are pretty shrewd fellows. They are not going to waste their time and energy on futile undertakings. If they pass over the estimates pretty lightly at times, it is because they have concluded that there is nothing much to be achieved by spending more time and energy on them.

So I am not at all enthusiastic. I think the House could .... If I were a wicked minister of the Crown, what I would want the members of the House of Commons to do is to spend lots of time on the annual estimates treadmill. It would keep them out of mischief. It is a great way to keep them busy, distracting them from the important business. I will come back to that in another connection.

• 1605

On ways- -and-means business, taxation, it was mentioned here this morning that there is a kind of paranoid fear of budget leaks. I am not sure that it is paranoid. I remember the Hon. Walter Gordon at the time when he was being grilled in 1963 over the employment of consultants, notwithstanding that they had taken the Official Secrets Oath. But, in any case, there is a real fear there. I suspect that ministers go all the way; they go for absolute secrecy. How much they tell their senior colleagues in the Cabinet I do not know, but I suspect that they tell them just as little as possible until as late as possible.

There is another thing, though, that enters here, although I am sure that it would be denied by many members of the public service; that is, that secrecy on budget information is a power instrument. It would be very nice to be able to get advice from outside, but once you start taking advice you begin to water down your own sphere of choice. By saying that they just cannot even talk with anybody very extensively on these things, the people give power and importance to themselves—not deliberately, of course, because most of us never do those things deliberately.

I think that we have to remember that about budget secrecy. There is no question in my mind that budget secrecy is a concept that has to be redefined. The only area where it seems to be relevant is where the minister is proposing to raise specific taxes and where a knowledge of this would enable someone to rush out and buy cases of scotch whiskey, or buy automobiles, or buy this or that, or sell something in anticipation of the general knowledge of the tax change.

I want to say a word or two about the budget debates. My impression is that much too much time has been spent over the years on the estimates, on the spending side of things, and not nearly enough time has been spent on the revenue side. The

[*Translation*]

Une voix: Il y a pourtant des saints, même en politique.

M. J. Stewart: Ensuite, il y a également le fait, comme la chose a été signalée ce matin, qu'il est déjà trop tard: la machine est en marche. Outre le fait que les députés sont finalement des gens très malins. Ils ne vont pas s'épuiser en vain. Si, par moments, ils se contentent d'effleurer d'assez loin les budgets, c'est parce qu'ils ont conclu qu'il serait inutile d'y consacrer davantage de temps et d'efforts car ils n'obtiendraient rien de plus.

Je ne suis donc pas vraiment enthousiaste. La Chambre pourrait, je crois ... Si j'étais ministre de la Couronne et si j'avais l'esprit retors, j'aimerais beaucoup que les députés de la Chambre consacrent tous les ans le plus de temps possible à l'ennuyeuse routine du budget. Ainsi, ils ne pourraient pas sévir ailleurs. C'est la meilleure façon de les garder occupés et de les empêcher de s'occuper des problèmes importants. J'y reviendrai d'ailleurs à un autre titre.

Pour ce qui est des mesures des voies et moyens, des mesures fiscales, on a parlé ce matin de cette espèce de crainte viscérale des fuites budgétaires. Je ne suis toutefois pas persuadé qu'il s'agisse d'une véritable paranoïa. Je me souviens de l'honorable Walter Gordon, à l'époque, en 1963, on l'avait mis sur la selette à propos de l'utilisation des conseillers extérieurs, qui pourtant avaient prêté le serment d'office. Quoi qu'il en soit, c'est une crainte bien réelle. Je soupçonne que les ministres font le maximum et exigent le secret absolu. Je ne sais pas jusqu'à quel point ils s'ouvrent à leurs collègues de rang plus élevé au Cabinet, mais je soupçonne qu'ils leur en disent aussi peu que possible aussi longtemps que possible.

Il y a ici un autre élément qui intervient, même si je n'en doute pas, de nombreux fonctionnaires le nieraient avec la dernière des énergies, c'est-à-dire que le secret en matière budgétaire est un instrument du pouvoir. Il serait très utile de pouvoir se faire conseiller à l'extérieur, mais une fois que vous commencez à demander conseil, vous limitez vos possibilités de choix. Lorsqu'ils disent qu'il leur est impossible, ne serait-ce que de parler de façon assez détaillée du budget à quiconque, les fonctionnaires se donnent des pouvoirs et de l'importance, même s'ils ne le font pas délibérément, parce qu'il est bien certain, pour la plupart, que nous n'agissons jamais ainsi de façon délibérée.

Toute cette question du secret budgétaire mérite, je crois, d'être prise en considération. Il ne fait à mes yeux aucun doute que le secret budgétaire est une notion qui devrait être redéfinie. Le seul secteur budgétaire où le secret semble justifiable est le cas d'un ministre qui voudrait créer une nouvelle taxe en ce sens que toute information préalable à ce sujet permettrait aux privilégiés qui la détiendraient de s'empresser d'aller acheter des caisses de vin ou une nouvelle voiture avant que tout le monde soit au courant de la nouvelle taxe.

J'aimerais dire quelques mots è propos des débats sur le budget. J'ai l'impression qu'avec les années, on en est arrivé à consacrer beaucoup trop de temps au budget, c'est-à-dire à l'aspect dépenses, au détriment de l'aspect recettes. Tout le

[*Texte*]

time spent on the revenue side really has not been very well spent.

Now, I think it is really asking too much of the members of the House of Commons to have a budget speech and then go immediately into the budget debate, unless you expect the members on both sides of the House to simply get out of the drawers their old budget speeches, with the members on the government side defending the minister's speech and the people on the other side saying how disappointed, how grievously disappointed they are. Surely, this area of activity is sufficiently important that what is said has to be considered. The budget papers have to be studied. I do not know of any forum in which they are now studied.

Not only is this damaging in the sense that budgetary policy is not adequately examined and controlled, but watching things from the outside, I get the impression from time to time that the budget debate really does not do the reputation of the House of Commons very much good. There is what some people like to call too much petty politics on both sides in the argument. I wonder if you ought not to consider the possibility of getting those budget documents into a committee before the House is asked to decide whether or not in general it supports the budgetary policy of the government.

• 1610

I was a member of the committee of the Canadian Tax Foundation which dealt with the question of taxation business, and we proposed that the tax bills should be split so that those which were really matters of general public policy should remain with Committees of the Whole House but those that involve technical changes, where the tax professionals could be beneficial, should go to standing committee. I realize that in his paper Mr. MacEachen has dismissed that idea. I am still not convinced that this kind of split cannot usefully be made. I think that is a point on which the committee might like to look at the original presentation from the Canadian Tax Foundation and perhaps to hear witnesses from tax professionals.

Another specific relates to a revenue and expenditure committee. When I was perpetrating a book on the House of Commons, which was published in 1977, I suggested that it was rather strange that supply and ways and means never seemed to meet in the procedures of the House. There should be some point at which the House, presumably through a standing committee, would look at this whole matter of the balance of expenditures and revenues—past, present and anticipated— and, in addition to that, look at the economic and social impact of taxation, borrowing and expenditure. What I suggested, really, was that that task go to the present Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. My impression, which is of course somewhat out of date, is that that has been an excellent committee over the years but that some of the work it does on bills might well be put off to another committee and that committee could become the prime committee on revenue and expenditure looking at this

[*Traduction*]

temps consacré à discuter des recettes ne l'a vraiment pas été à bon escient.

Cela dit, je pense que ce serait trop demander aux députés de la Chambre de passer immédiatement au débat sur le budget après le discours du budget, à moins toutefois que vous ne soyez disposés à leur permettre de ressortir leurs anciens discours, les députés ministériels défendant le discours du ministre et les députés de l'opposition se lamentant de ce que le ministre les a terriblement déçus. Bien sûr, ce secteur est suffisamment important pour que tout ce qui soit dit à son sujet mérite d'être pris en considération. Les documents budgétaires doivent effectivement être étudiés. Je ne sais pas vraiment où ils le sont actuellement.

Non seulement cette pratique est-elle nuisible, dans la mesure où la politique budgétaire n'est pas suffisamment bien étudiée et vérifiée, mais, de ma perspective extérieure à la Chambre, j'ai de temps en temps l'impression que les débats sur le budget ne font pas grand-chose pour redorer le blason de la Chambre des communes. Il y a, comme le disent certains, beaucoup trop de politicaillerie de part et d'autre. Vous devriez peut-être envisager la possibilité de saisir un comité de ces documents budgétaires avant que la Chambre soit appelée à décider d'appuyer ou non la politique budgétaire du gouvernement.

J'ai moi-même fait partie du comité de l'Association canadienne des études fiscales qui avait été saisi de la question de la fiscalité, et nous avions proposé que les mesures législatives à caractère fiscal soient scindées en deux catégories, celles portant véritablement sur les grandes politiques publiques restant soumises au comité plénier de la Chambre, et celles portant sur des modifications techniques, là où la participation de fiscalistes professionnels pourrait être utile, étant confiée au comité permanent. Je me rends compte que M. MacEachen a rejeté l'idée. Je reste toutefois persuadé de l'utilité et de la validité d'une telle formule. Peut-être le comité pourrait-il se pencher sur l'exposé qu'avait fait à cet égard l'Association et peut-être faire recomparaître des fiscalistes à cet égard.

Un autre détail porte sur l'éventualité d'un comité des recettes et des dépenses. Lorsque je rédigeais un ouvrage sur la Chambre des communes, ouvrage qui fut publié en 1977, j'avais indiqué qu'il était assez bizarre que les budgets et les voies et moyens semblaient ne jamais être mis en correspondance à la Chambre. Il faut qu'à un moment donné la Chambre, par le biais sans doute d'un comité permanent, puisse se pencher sur toute la question de l'équilibre des recettes et des dépenses—passé, présent et avenir—et se penche en outre sur les incidences socio-économiques de la fiscalité, de la dette publique et des dépenses. Je proposais en fait que la question soit confiée au Comité permanent actuel des finances, du commerce et des questions économiques. J'ai l'impression, impression qui est peut-être un peu périmée, que le comité fait depuis plusieurs années un excellent travail, mais qu'une partie des projets de loi dont il est saisi pourrait fort bien être confié à un autre comité, le comité des finances devenant ainsi le

[*Text*]

whole matter of trying to keep the balance and also looking at the impact on our economic and social order.

I said earlier that I would come back to this whole question of expenditure, and that is what I just now tried to do, tying it in with the matter of taxation. I have suggested the direction in which I think the committee might want to move; namely, trying to enhance the power of the House as over against the mandarinate. Two assumptions, I think, ought to operate in moving in that direction. One is the assumption that we are likely to have minority governments. My impression is that we get a minority government unless something unusual happens. Now, a set of rules is one thing when you have a majority government. A set of rules is quite another thing when you have a minority government. I think rule changes ought to be devised in anticipation of the minority situation.

• 1615

The second assumption that, it seems to me, might be safe is that there will be separatists here. Now, that may seem overly pessimistic but what can go wrong will go wrong, right? There is no way that a rule which is written to protect the freedom of some loyal Canadian member of the House of Commons is not going to confer the same rights and freedoms on someone who is religiously dedicated to separation and that, I think, has to be borne in mind.

Now, in my written presentation I referred to the document that was prepared by the Honourable Walter Baker, *Position Paper: The Reform Of Parliament*, and I did that because of two reasons. First, as I read the paper, I came to the conclusion that our aim was just about the same; it was to enhance the power of the House of Commons. The second reason was that we went about it in different ways.

Mr. Baker puts a great emphasis on two things: first, enabling private members to bring forward public bills, make sure there is adequate debate on them, that there is even a form of closure to assure that they do not get talked out; second, he proposes a technique by which standing committees could originate terms of reference and report, followed up by motions for concurrence.

What makes me uneasy about this particular approach is that it seems to me what is being started here is a second artery, a second line of action, in addition to the government line of action. I say to myself: all right, what happens with a minority government? The Liberals, let us say, and the NDP together in the minority bring in a bill, a private member's bill, and ram it through. I do not think the present Senate is going to negate it. I think, if you have a Liberal minority government, conceivably they would block a bill brought forward from the House of Commons with Progressive Conservative

[*Translation*]

premier organe à se pencher sur la question des recettes et des dépenses dans le but d'essayer précisément d'assurer cet équilibre entre les deux et d'étudier toutes les incidences qu'a le budget sur notre ordre économique et social.

J'ai dit il y a quelques instants que je reviendrais à cette question des dépenses, et c'est ce que je viens d'essayer de faire, par le biais de la fiscalité. J'ai donc proposé une orientation que le comité devrait selon moi adopter, c'est-à-dire de renforcer les pouvoirs de la Chambre par rapport à ceux du haut fonctionnariat. Pour pouvoir adopter cette orientation, il convient, dirais-je, de se fonder sur deux hypothèses: la première est que, selon toute vraisemblance, nous allons avoir des gouvernements minoritaires. J'ai le sentiment qu'à moins d'un événement tout à fait fortuit, nous allons avoir un gouvernement minoritaire. Un ensemble de règles peut fort bien être tout à fait valable dans le cas d'un gouvernement majoritaire. C'est tout à fait autre chose lorsqu'il y a un gouvernement minoritaire. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait préparer un certain nombre de changements aux règlements en prévision de pareille situation.

Deuxièmement, je pense qu'il est tout à fait logique de supposer qu'il y aura des séparatistes ici. Cela peut sembler pessimiste, mais n'est-il pas vrai qu'il faut toujours se préparer au pire? De plus, un règlement rédigé en vue de protéger la liberté d'un loyal député à la Chambre des communes du Canada conférera les mêmes droits et libertés à une autre personne qui, elle, est religieusement dévouée à la cause du séparatisme, et je pense qu'il faut tenir compte de cela.

Dans mon mémoire, je fais état du document préparé par M. Walter Baker, intitulé «Enoncé de principe: La réforme parlementaire». Si j'en ai parlé, c'est pour deux raisons. Tout d'abord, après avoir lu ce document, je suis arrivé à la conclusion que nos objectifs étaient à peu près les mêmes, à savoir augmenter le pouvoir de la Chambre des communes. La deuxième raison, c'est que nous avions procédé de façon différente.

M. Baker met l'accent sur deux choses: premièrement, il propose de permettre aux députés de présenter des bills publics, prévoir suffisamment de débats au sujet de ces bills et instaurer un système de clôture afin que le débat ne s'éternise pas trop; deuxièmement, il propose un système en vertu duquel les comités permanents pourraient élaborer eux-mêmes leur mandat et préparer des rapports, travail qui serait suivi de motions d'adoption.

Ce qui m'inquiète au sujet de cette approche, c'est qu'il me semble qu'il s'agit là de créer une deuxième artère, une deuxième voie, en plus de celle qui relève du gouvernement. Je me dis donc: tout cela est très bien, mais que se passe-t-il si c'est un gouvernement minoritaire qui est au pouvoir? Admettons que les libéraux et le NPD s'entendent ensemble, dans le cadre d'une situation de gouvernement minoritaire, pour adopter un bill d'initiative parlementaire, et poussent à fond pour y parvenir. Dans pareil cas, je ne pense pas que l'actuel Sénat le rejette. D'autre part, il se peut fort bien qu'un gouvernement

[*Texte*]

and NDP support. There is a difference there, as long as you have the present political composition in the Senate. But are we going to revive the royal assent?

Mr. McGrath: That is not entirely correct. If you recall the Diefenbaker majority in the House and the substantial Liberal majority in the Senate—

The Chairman: Mr. McGrath, I have three names on my list already. If you do not mind, Dr. Stewart, if you could finish your testimony—

Mr. J. Stewart: Yes.

The Chairman: —we will then get into the question period.

Mr. J. Stewart: Surely. The second point relates to the reports of committees. Now, I realize that a motion in the House, carried by the House, is not legally binding. You have a resolution of the House or an order of the House eventuating from such a concurrence. I suspect that it would be a very bold government that would refuse to heed the formally expressed resolution of the House of Commons and it would be possible to get that situation with a minority government. I realize Mr. Baker is aware of this problem and refers to it explicitly in his paper.

I go the other way; I am assuming that most of the pitching in this game is going to be done by the government, and my approach is to ask if there are ways in which you can get the government to come forward early enough so that the private members on both sides can get in on the main line of action early enough to be influential.

• 1620

Now, I hasten to concede that this requires a government which appreciates that this is the best way to govern; a government that appreciates that acceptability is a large part of good government, and that, if this is the way to acceptability, this is the way to go.

One final point, Mr. Chairman: I suspect that you will hear what I call the overload argument. The argument is that the House of Commons is already trying to do too much, that things ought not to be undertaken because the process is already over-burdened. Well, there may be a point at which there is validity to that argument, but I do not think it has been reached yet.

I think a great deal of the time and energy of members of the House is wasted, not by them, but by the burdens that are imposed upon them. I am thinking of members of the House of Commons having to travel to and from their constituencies virtually every weekend, some of them actually driving to New Brunswick by automobile, back and forth, once a week. I remember the Hon. Ron Basford arriving back from Vancouver worn out and it would be on into Wednesday or Thursday

[*Traduction*]

libéral minoritaire bloque un bill qui aurait été parrainé par les conservateurs et les néo-démocrates. Il y a là une différence, et celle-ci demeurera tant que le Sénat conservera sa composition politique actuelle. Mais allons-nous revenir au principe de la sanction royale?

M. McGrath: Ce n'est pas tout à fait exact. Rappelez-vous la majorité Diefenbaker à la Chambre, et la grande majorité des libéraux au Sénat . . .

Le président: Monsieur McGrath, trois noms figurent déjà sur ma liste. Monsieur Stewart, vous pourriez terminer votre exposé . . .

M. J. Stewart: Oui.

Le président: . . . après quoi nous passerons à la période des questions.

M. J. Stewart: Certainement. Le deuxième point concerne les rapports des comités. Je sais qu'une motion de la Chambre, adoptée par cette dernière, n'est pas exécutoire sur le plan juridique. Mais une résolution ou un ordre de la Chambre en résulterait. Il me semble que ce ne serait qu'un gouvernement très audacieux qui refuserait une résolution adoptée à la Chambre des communes, mais il serait possible d'en arriver à pareille situation avec un gouvernement minoritaire. Je me rends compte que M. Baker est conscient de ce problème, car il en parle explicitement dans son document.

Quant à moi, je penche plutôt de l'autre côté: je suppose qu'au départ, la balle sera le plus souvent dans le camp du gouvernement. Mon approche est donc de demander s'il existe des façons dont on pourrait amener le gouvernement à se prononcer suffisamment tôt, afin que les députés des deux côtés de la Chambre puissent participer le plus rapidement possible aux principales initiatives, pour qu'ils puissent exercer leur influence.

Je m'empresse de reconnaître que pour que pareil système fonctionne, il faut que le gouvernement soit convaincu que c'est là la meilleure façon de gouverner. Il faut que le gouvernement admette que l'opportunité est un facteur important du bon gouvernement, et que si c'est là la voie de l'opportunité, c'est dans ce sens là qu'il faut aller.

J'aimerais faire une dernière remarque, monsieur le président. J'imagine que vous entendrez invoquer l'argument de ce que j'appelle la surcharge. Cet argument, c'est que la Chambre des communes essaie de faire trop de choses, et qu'elle devrait refuser de faire certaines choses, car le processus est déjà surchargé. Il arrivera peut-être un moment où cet argument sera valable, mais je ne pense pas qu'on y soit encore.

Je pense qu'une grosse partie du temps et de l'énergie des députés à la Chambre est gaspillée, et ce, non pas par eux, mais par les lourds fardeaux qui leur sont imposés. Je songe par exemple aux députés qui doivent faire l'aller-retour à leur circonscription presque chaque fin de semaine; certains d'entre eux vont même jusqu'au Nouveau-Brunswick en voiture, une fois par semaine. Je me souviens justement du cas de Ron Basford, qui revenait complètement lessivé de Vancouver, et

[*Text*]

before he would have recovered from doing his constituency business back home. This is a very unfair burden upon the members. I think a great amount of determination ought to be put into somehow overcoming that particular problem.

Then in Ottawa, as distinct from outside Ottawa, there are what I call obsolete rituals, and I like to think of the business of supply as an obsolete ritual. It does not save the taxpayer any money at all. I think the second reading debate is largely an obsolete ritual and I think much of what goes on on non-controversial public bills is really approaching the category of obsolete ritual. If things could be arranged so that members could focus their time and energy on the really important business—and that is likely to be the controversial business—then I think there would be less frustration and better government.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Stewart.

Now the names on my list are Mr. Thacker, Mr. Collenette, Mr. Smith and Mr. McGrath, in that order.

Mr. Thacker, please.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate you recognizing me first. As I explained to Professor Stewart, I have managed to get on the list to speak to the budget; therefore I will leave immediately upon my comments or questions being concluded. I am sure that the nation is anxiously awaiting my comments, and I am also looking forward to exchanging my speeches with the Liberal members in a few months.

Professor Stewart, I would like to pick up on your point that Parliament is a place where conflicts are resolved. As a new member, only having been here since 1979, I was faced with conflict resolution within my own caucus, and I know every MP is exposed to that in this huge country with all of our geographical and cultural differences. Then within Parliament the parties have to come to a compromise, whether it is in second reading to get a feeling as to what the other side is thinking, then at the committee stage you put your amendments. It seems to me that to the extent that that whole process fails, the nation fails.

• 1625

I suppose historically you would agree that the P.C. Party failed dramatically around the turn of the century with respect to Quebec. We have never been able to gain the confidence of the people of Quebec, probably because we, as western members, have never taken the time to learn the language. Fortunately I think that is going to solve itself, and within the next generation of M.P.s there will be a lot of bilingual M.P.s coming in.

[*Translation*]

qui ne se remettait de son travail de circonscription que le mercredi ou le jeudi. C'est là un fardeau très injuste. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait oeuvrer pour en arriver à une solution à ce problème.

Et à Ottawa, par opposition au reste du pays, il existe ce que j'appelle des rites désuets, et je pense justement que toute la question des subsides est un rite désuet. Ce processus n'économise rien du tout pour les contribuables canadiens. Je pense que le débat à l'occasion de la deuxième lecture est un rite qui est désuet aussi, et je pense d'ailleurs que le gros de ce qui se passe avec les bills publics non controversés sombre également dans la désuétude. Si l'on pouvait faire en sorte que les députés puissent consacrer leur temps et leur énergie aux questions réellement importantes (et je suppose qu'il s'agirait surtout de questions controversées), alors, il me semble qu'il y aurait moins de frustration et un meilleur gouvernement.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Stewart.

Figurent sur ma liste les noms de M. Thacker, M. Collenette, M. Smith et M. McGrath, dans cet ordre.

Monsieur Thacker, vous avez la parole.

M. Thacker: Merci, monsieur le président. Je vous suis reconnaissant de m'avoir cédé la parole le premier. Comme je l'ai expliqué au professeur Stewart, j'ai réussi à faire inscrire mon nom sur la liste dans le cadre du débat sur le budget. Je vais donc devoir vous quitter dès qu'on en aura terminé avec mes commentaires ou mes questions. Je suis certain que le pays entier attend avec impatience mes commentaires, et je me réjouis d'avance des échanges de discours que nous aurons avec les députés libéraux d'ici quelques mois.

Professeur Stewart, j'aimerais revenir à ce que vous disiez au sujet du Parlement en tant que lieu où sont réglés les conflits. En tant que nouveau député, car je ne suis ici que depuis 1979, je me suis trouvé confronté à des résolutions conflictuelles au sein de mon propre caucus, et je sais que c'est là un problème que connaissent tous les députés, étant donné les énormes différences géographiques et culturelles de notre pays. Ensuite, au sein du Parlement, les partis doivent en arriver à un compromis. L'étape de la deuxième lecture permet de se faire une idée de ce que pense l'autre parti; puis, à l'étape de l'étude en comité, on propose des amendements. Il me semble que si ce processus dans son ensemble échoue, alors, la nation échoue elle aussi.

J'imagine que vous serez d'accord pour dire que vers le début du siècle, le parti conservateur a échoué lamentablement pour ce qui est du Québec. Nous ne sommes jamais parvenus à inspirer confiance au peuple québécois, et ce, sans doute parce qu'en tant que députés originaires de l'Ouest, nous n'avons jamais pris le temps d'apprendre leur langue. Mais heureusement, je pense, ce problème va se régler de lui-même: la prochaine génération de députés comptera beaucoup de personnes bilingues.

[*Texte*]

Then, I suppose more currently—and it is a tragedy—the Liberal Party, when the present Prime Minister came to power, had 27 members, including four from my province of Alberta, and it now has none. So they have failed, and to that extent I get the feeling that the country is falling apart.

On the other hand, on an over-all basis I suppose Canada is successful, because most other countries resolve these disputes in the streets with guns. Perhaps Canada is successful when measured under that test.

Specifically, do you believe that reform of these rules can resolve our Canadian dilemma—geographically, culturally—without also some concurrent change in, say the Senate, which would give the regions a much more powerful check on the House of Commons, which is determined by representation by population?

Mr. J. Stewart: This is a powerful question. To enhance the power of the Senate is, of course, to reduce the power of the House of Commons. What it would do is it would operate as a factor in favour of the status quo, whatever that is, because it would make it more difficult to enact legislation. I must say that I am very uneasy about the idea of enhancing the other place.

It seems to me you have put your finger right on the political problem very precisely. I would be much happier to see a situation where you have some kind of alternation in the House of Commons than a situation that in a sense says: All right, one party is going to be a kind of permanent majority there—or if not a majority, a minority government—and the other viewpoint is going to find its mouthpiece in the Senate. I think that would be really unfortunate.

I think it would be better to try to make the electoral process in the House of Commons work better rather than to bring in the other place. You see, once you start enhancing the power of the Senate, they are going to demand ministers of the Crown over there.

An hon. Member: Why?

Mr. J. Stewart: They will start demanding the principle of responsible government over there, that a defeat in the Senate on major legislation is a defeat of the government. I think that would not be too good for the House of Commons or for our democratic system.

Mr. Thacker: Then what mechanism would you use to resolve the regional conflicts within the country within the House of Commons when it really is representation by population? Any party that appeals to the more narrow interests of Ontario and Quebec will of course be elected.

Mr. J. Stewart: There is no question in my mind that again you are right on, yes. You see, as I say in my presentation, it was one thing to expect the taxpayer in Ontario to pay taxes to send transfer payments to Nova Scotia, because he knew very

[*Traduction*]

Mais il y a eu une tragédie beaucoup plus récente: lorsque l'actuel premier ministre est venu au pouvoir, le parti libéral comptait 27 députés, dont quatre dans ma province, c'est-à-dire l'Alberta, où il n'en a plus. Il a donc échoué lui aussi, et c'est pourquoi j'ai l'impression que notre pays est en train de s'effriter.

Mais d'un autre côté, le Canada réussit bien dans l'ensemble, car la plupart des autres pays règlent leurs conflits dans la rue, avec des fusils. Compte tenu de ce facteur, le Canada réussit sans doute très bien.

Pensez-vous que la réforme de ces règles puisse résoudre notre dilemme canadien, qui se situe à l'échelle géographique, ainsi qu'à l'échelle culturelle, sans que l'on apporte des changements au Sénat, de façon à donner aux régions un système de contrôle beaucoup plus serré de la Chambre des communes, dont la composition est déterminée par la représentation selon la population?

M. J. Stewart: C'est une question musclée. Augmenter le pouvoir du Sénat revient à réduire celui de la Chambre des communes. Cela aboutirait à favoriser le statu quo, quel qu'il soit, car il serait plus difficile d'adopter des lois. Je dois avouer que je n'aime pas trop l'idée d'augmenter le pouvoir de l'autre Chambre.

Il me semble que vous avez justement mis le doigt sur le problème politique qui se pose. Je préférerais, pour ma part, qu'il y ait un système d'alternance à la Chambre des communes, plutôt qu'une situation où un parti aurait une espèce de majorité permanente (et s'il ne s'agissait pas d'une majorité, ce serait un gouvernement minoritaire) et où l'autre s'exprimerait par l'intermédiaire du Sénat. Je ne pense pas que ce soit là une bonne chose.

Il me semble qu'il serait préférable d'essayer d'améliorer le processus électoral pour la Chambre des communes, plutôt que d'augmenter le pouvoir de l'autre Chambre. Voyez-vous, si vous augmentiez le pouvoir du Sénat, les sénateurs exigeraient que certains d'entre eux puissent être ministres de la Couronne.

Une voix: Pourquoi?

M. J. Stewart: Ils commenceraient à exiger le principe du gouvernement responsable là aussi, et ils diraient qu'une défaite au Sénat relativement à une loi importante est une défaite pour le gouvernement. Je ne pense pas que pareille chose soit très bonne pour la Chambre des communes, ou pour notre système démocratique.

M. Thacker: Quel mécanisme utiliseriez-vous donc pour résoudre les conflits régionaux qui se poseraient au sein de la Chambre des communes, où la représentation est fonction de la population? Tout parti qui satisferait aux intérêts de l'Ontario et du Québec serait automatiquement élu.

M. J. Stewart: Ce que vous dites est tout à fait vrai. Voyez-vous, comme je le dis dans mon mémoire, c'était une chose de s'attendre à ce que les contribuables de l'Ontario versent des impôts pour permettre d'envoyer des paiements de

[*Text*]

well, although he might not admit it publicly, that the money was going to come back. It is a different matter when you are talking about a tax revenue that originates in natural resources, much of which is exported. There are not so many obvious ways—there are some, but there are not so many obvious ways in which Nova Scotians make the return to Alberta. We send some teachers out there; we send some brilliant lawyers and so on; politicians, even, to Saskatchewan. But they are not so tangible. Right? I think this is a very serious problem. I do not know that there is a procedural way you can solve that.

• 1630

Mr. Thacker: So then, you see, as westerners, we always come at it from the view that we need to have that Senate to protect that interest. You referred to money on petroleum revenues, and I have never found that to be the issue; that is, westerners resenting one cent coming in to the centre. But it would be other things, like gun control. Guns are such an integral part of their lives and, yet, a government would take it away, in a sense.

On metric, for three generations our whole country was measured in one mile square conceptions and, suddenly, now it is no longer 160 acres; it is 64.7 hectares or something. It is those types of things which infringe upon a person's cultural background, and to which they feel the central government has been insensitive. It is ironic that it is the Liberal party, without meaning to be unkind to individual members, doing it to the west where, before, it was the P.C. party, with Louis Riel. Again, land measurement. I mean things which are important to people. So I gather then that you do not have a magic answer whereby we can change our procedures and which will solve that problem. Yet, you do not feel that senate reform is the answer.

Mr. J. Stewart: I would be very hesitant to recommend the Senate type of solution.

Mr. Thacker: Then, just taking you into a narrower field, which will be my last question, if the committee were to ask you for a package of reform proposals on the rules that you believe would meet the legitimate interests of government and the legitimate interests of the opposition today, would you be able to come up with a package which, you know, would save face on both sides, so to speak?

Mr. J. Stewart: If I could define the word "legitimate", yes. But I am not saying I could satisfy the government or the opposition. If you asked me right now for a specific rules change; for something which I think would make a great improvement, I would propose the relaxation of the 10 o'clock adjournment. Very simple. Very easy. And I think it would make a great improvement on both sides of the House.

[*Translation*]

transfert à la Nouvelle-Écosse, parce qu'ils savaient très bien, même s'ils ne l'avouaient pas publiquement, que cet argent allait leur revenir. Mais la question est tout autre lorsqu'il s'agit de revenus sous forme d'impôts prélevés sur des ressources naturelles, dont la plupart sont exportées. Il n'y a pas beaucoup de façons très évidentes dont les gens de la Nouvelle-Écosse renvoient de l'argent à l'Alberta; il y en a, mais il n'y en a pas beaucoup qui soient évidentes. Nous y envoyons des enseignants, de brillants avocats, etc. Nous envoyons même des politiciens en Saskatchewan. Mais il ne s'agit pas là de facteurs tangibles, n'est-ce pas? Je pense que le problème est très grave. Mais je ne sais pas s'il serait possible de le régler par l'intermédiaire de procédures.

M. Thacker: Nous, gens de l'Ouest, disons toujours que nous avons besoin du Sénat pour protéger ces intérêts. Vous avez parlé de revenus perçus grâce au pétrole, mais je n'ai jamais eu l'impression que c'était là un problème. Les gens de l'Ouest ne se sont jamais opposés à ce que de l'argent soit envoyé au centre. Mais il y a d'autres problèmes, comme le contrôle des armes à feu. Les fusils sont une partie intégrante de leur vie, et pourtant, le gouvernement aimerait les leur enlever, dans un certain sens.

Et il y a le système métrique: pendant trois générations, notre pays a été mesuré en milles carrés, et tout d'un coup, on ne parle plus de 160 acres, mais de 64,7 hectares, ou quelque chose du genre. C'est ce genre de choses qui empiètent sur le patrimoine culturel des gens, qui ont donc l'impression que le gouvernement central a été insensible à leur égard. Je ne voudrais pas vexer qui que ce soit, mais il est ironique que ce soit le parti libéral qui soit en cause dans l'Ouest, tandis qu'avant, c'était le parti conservateur, avec Louis Riel. Là encore, la question était celle de la mesure des terres. Et il s'agit là de choses qui sont importantes pour les gens. Je dois en tout cas en déduire que vous n'avez pas de formule magique qui nous permettrait de modifier nos procédures et de régler le problème. Vous êtes cependant convaincu que la réponse, c'est la réforme du Sénat.

M. J. Stewart: J'hésiterais beaucoup à recommander la modification du Sénat en tant que solution.

M. Thacker: Rétrécissons donc un peu le débat, et ce sera ma dernière question: si le Comité vous demandait de présenter un ensemble de projets de réforme du Règlement, en vue de satisfaire aux intérêts légitimes du gouvernement et de l'opposition actuels, pourriez-vous nous soumettre un ensemble de règles qui permettraient de sauver la face, si je puis dire, aux deux côtés?

M. J. Stewart: Oui, si je pouvais définir le mot «légitime». Mais je ne dis pas que je pourrais satisfaire le gouvernement ou les partis d'opposition. Si vous me demandiez tout de suite de vous proposer des changements, des règles qui constitueraient des améliorations, je proposerais tout de suite le relâchement de l'ajournement de 22 heures. Ce serait très simple et très facile. Ce serait là une importante amélioration pour les deux côtés de la Chambre.

[*Texte*]

Mr. Thacker: What if we were to ask you for 10 changes?

Mr. J. Stewart: Yes.

Mr. Thacker: Could you come up with a package for that?

Mr. J. Stewart: I think I could come up with them. But, again, I could not say whether they would satisfy the government or the opposition.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Thacker. Mr. Collenette, please.

Mr. Collenette: Thank you very much, Mr. Chairman. I am very pleased to have Mr. Stewart here. I have read his book, and I think all members of the House owe him a debt for having written a very good piece of work. Certainly, it has helped me in my work around here.

Also,I would like to endorse many of the things Mr. Stewart has said in his brief and this afternoon, especially regarding the concept that what we are doing in this committee, when discussing procedural form, should be seen not in the context of either the government or the opposition winning, but of Parliament winning and the citizens of Canada winning—

An hon. Member: Hear, hear.

Mr. Collenette: —through the people who represent them in Parliament.

Now, having said those nice things, I must say that I do have a little criticism. There appears to be a bit of rigidity in Mr. Stewart's thinking on the question of the parliamentary system, as opposed to some forms of republicanism. He goes into length in his early pages when talking about party discipline. I just want to make some pre-statements and then I will pose some questions to which perhaps Mr. Stewart can reply altogether. In a sense, he does construct this elaborate defence of the parliamentary system. Now I am talking about private members' measures and what would happen in a minority government. He goes so far on page 31, I think it is, by finishing the first paragraph with the very bold assertion,

> This seems congressional, as if it were some kind of social disease.

So, getting back to what he talks about earlier in terms of party discipline being essential, I would respectfully ask Mr. Stewart, whether there is no way some hybrid could be developed. We heard yesterday from the Business Council on National Issues that they feel there could be some delineation between non-essential and essential pieces of legislation such as, obviously, supply budgets and other financial matters, the throne speech. All are central to the continuation of confidence in a government. But today in a country like Canada, where there are great regional differences, where there are new

[*Traduction*]

M. Thacker: Que diriez-vous si nous vous demandions de proposer dix changements?

M. J. Stewart: Oui.

M. Thacker: Pourriez-vous nous préparer cela?

M. J. Stewart: Je pense être en mesure de trouver tout cela. Mais, là encore, je tiens à vous avertir que je ne suis pas certain que mes propositions satisfassent le gouvernement ou l'opposition.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Thacker. Monsieur Collenette, vous avez la parole.

M. Collenette: Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis ravi que M. Stewart soit des nôtres aujourd'hui. J'ai lu son livre, et je pense que tous les députés de la Chambre devraient lui être reconnaissants d'avoir écrit un ouvrage aussi bon. Cela m'a beaucoup aidé dans mon travail ici.

J'aimerais d'autre part endosser bon nombre des choses qu'a dites M. Stewart dans son mémoire et dans le cadre de nos discussions de cet après-midi, notamment le concept selon lequel ce que nous faisons au sein du Comité, lorsque nous discutons de procédure, doit être perçu non pas dans le contexte d'une victoire pour le gouvernement ou pour l'opposition, mais d'une victoire pour le Parlement et pour les citoyens du Canada . . .

Une voix: Bravo!

M. Collenette: . . . par l'intermédiaire des gens qui les représentent au Parlement.

Ayant fait ces gentilles remarques, je dois maintenant faire quelques critiques. Il semblerait que l'optique de M. Stewart relativement au système parlementaire est quelque peu rigide, surtout si l'on compare cela à d'autres formes de républicanisme. Il en parle longuement dans les premières pages, lorsqu'il fait état de la discipline des partis. J'aimerais faire quelques déclarations préliminaires, après quoi je poserai des questions auxquelles M. Stewart pourra peut-être répondre ensemble. Dans un certain sens, il construit un mécanisme de défense très élaboré pour le système parlementaire. Je veux parler ici des mesures que peuvent prendre les députés et de ce qui pourrait se passer dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. Il termine le premier paragraphe de la page 31 avec la très audacieuse affirmation suivante:

> Cela semble être «congressionnel», comme s'il s'agissait d'une maladie honteuse.

Pour en revenir à ce que dit M. Stewart au sujet du caractère essentiel de la discipline des partis, j'aimerais lui poser la question suivante: n'y aurait-il pas moyen de mettre au point un système hybride? Les représentants du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, qui ont comparu hier, nous ont dit qu'ils pensaient qu'il devrait y avoir une distinction entre les projets de loi non essentiels et les projets de loi essentiels, comme les budgets des dépenses, les questions financières et le discours du Trône. Toutes ces questions sont essentielles au maintien de la confiance des gens vis-à-vis du

[*Text*]

epicentres developing in the provinces, surely there could be made an argument that we could allow members some kind of flexibility to reflect some regional concerns.

• 1635

Mr. Thacker has dwelled on the metric aspect. I would submit that if we had Liberals perhaps they might disagree with the metrification program and then the government would have to decide whether or not metrification was essential to its continuation in office. If not, then they would presumably allow those Liberals to vote against the metrification if they follow the general popular sympathy in the west.

So I think my first question is whether or not there is some room for a hybrid arrangement whereby we could relax party discipline somewhat and still maintain the notion of responsible government.

Secondly, on the question of supply, I have heard a lot from opposition members about the good old days in committee of supply, and you kicked that somewhat this afternoon. I am not sure whether it is sort of hankering after old fond memories or whether it is really something we should go back to. But when Mr. Baker was House Leader at the time, in the early part of this Parliament we did experiment with a combination-supply process—a unique supply order, a one-shot deal following the 1980 election—whereby the estimates went to committee but there was also some debate in Committee of the Whole House, with extended hours and where ministers were grilled, I think, without even a dinner break. I think the opposition's argument is that you would then be able to expose weak ministers or poorly run administrators, public servants, better than you would in standing committees.

I agree with you the supply proceedings really is not a good way to effectively get at the financial accountability, and this is what is concerning some members, especially Mr. Huntington. But of course supply is essential for the opposition to make its political arguments and use some forum for its political arguments. I would like to come back to that, whether or not we could return to a mixed system whereby you have the present situation but you could have three departments delineated in each supply periods whereby they would be examined on the floor of the House, with extended hours and those ministers being under the gun.

You did not touch on the question of draft regulations being submitted along with bills coming into the House. I am wondering what you would think of that.

The next question is not really fair to ask you, but I am going to do it anyway because I am known to be unfair. I am going to try to extract some political observations from you,

[*Translation*]

gouvernement. Mais de nos jours, dans un pays comme le Canada, où les différences régionales sont énormes, où de nouveaux centres sont en train de se développer dans toutes les provinces, il serait logique de dire que nous devrions prévoir une certaine souplesse, afin que les députés puissent tenir compte des préoccupations des différentes régions.

M. Thacker a beaucoup insisté sur la question du système métrique. Je pense pour ma part que si nous avions des libéraux, ils ne seraient peut-être pas d'accord avec le programme de métrification, et le gouvernement aurait alors à décider si la métrification est ou non essentielle à son maintien au pouvoir. Si ce n'était pas le cas, alors, il pourrait vraisemblablement permettre à ces libéraux de voter contre le programme de métrification, s'ils voulaient s'attirer la sympathie des gens de l'Ouest.

Ma première question est donc la suivante: serait-il possible d'avoir un système hybride qui nous permettrait de relâcher un peu la discipline de parti, tout en maintenant la notion de gouvernement responsable?

Deuxièmement, au sujet de la question des subsides, j'ai entendu beaucoup de députés de l'opposition parler du bon vieux temps au Comité des subsides, mais cet après-midi, vous êtes plutôt allé à l'encontre de ce qu'ils disaient. Je ne sais si c'est là le rappel de vieux souvenirs, ou s'il s'agit de quelque chose que nous devrions reprendre. Mais à l'époque, lorsque M. Baker était leader à la Chambre, nous avons fait un certain nombre d'expériences avec un processus unique, après les élections de 1980. Les prévisions budgétaires étaient étudiées en comité, mais il y avait également des discussions en comité plénier. On siégeait très longtemps, et l'on bombardait les ministres de questions, sans même prévoir d'arrêt pour le dîner. Il me semble que l'argument de l'opposition, c'est que cela vous permettrait d'exposer les ministres faibles ou les administrateurs peu efficaces, et ce, beaucoup plus facilement que dans le cadre des travaux des comités permanents.

Je suis d'accord lorsque vous dites que les procédures relatives aux subsides ne permettent pas d'étudier efficacement l'imputabilité financière, et cela préoccupe beaucoup de députés, notamment M. Huntington. Mais l'étude des subsides est bien sûr essentielle pour que l'opposition puisse énoncer ses arguments politiques. J'aimerais revenir sur la question de savoir si nous devrions ou non retourner à un système mixte: on aurait le système actuel, mais en plus, il y aurait, pour chaque période d'étude des subsides, trois ministères visés que l'on pourrait examiner à la Chambre. On prévoirait des heures de séance prolongées et les ministres responsables seraient sur la sellette.

Vous n'avez pas parlé de la question de soumettre des ébauches de règlements, en même temps que les bills, lorsqu'ils sont présentés à la Chambre. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Il n'est pas vraiment juste que je vous pose la question suivante, mais je vais le faire malgré tout, car les gens disent déjà que je suis injuste. Je vais essayer de vous soutirer

[*Texte*]

although I am sure that now you are in academe you are no longer tainted by the partisanship you once wore. The reason I am mentioning this is because you really gave me the opening on page 23.

You talk about closure, you talk about time allocation, and you make these very controversial statements—controversial to some; I happen to agree with them:

> Under our Constitution the responsibility to the government rests ultimately on the ministers. Therefore, they should be given the power to govern or be replaced.

You are talking about the rights of the majority. Mr. Broadbent, in one of his more eloquent speeches during the so-called obstruction of Parliament last year, on the Constitution, talked about the rights of the majority in the House of Commons, and I happen to share his views. I would like to know to what length you think it is proper and consistent in the British parliamentary tradition that the opposition should go to make its point.

I do not want to get too partisan because we want to work in a very constructive way, but we have had these two examples whereby the opposition felt so strongly about an issue that they had used methods which we could say, to be charitable, were unique, and that is the procedural obstruction which we called last year on the Constitution and, of course, the bell-ringing exercise. I guess that would be my last question. I really got quite a few in there and I apologize if I have gone on too long, but Mr. Stewart has given us a lot of things to chew over. Perhaps we could do justice to some of the questions.

• 1640

Mr. J. Stewart: Well, I will start with the first question, the relationship between responsible government on the one hand and the independence of the House to enact legislation. There is no logical incompatibility there. The problem is a practical one: that is, one bill comes through and the government says, yes, we can live with the majority private member view on that. Another bill comes along and their attitude is quite different. What I am suggesting is that once you give the private members the capacity to push bills through, particularly in a minority Parliament where, in a sense, the majority is in opposition, you are going to have statutes put on the books that the government will find unpalatable. Consequently, it would be their duty to resign or bring on an election. That is one of the things I am talking about there.

The second matter you raise is supply in the Committee of the Whole House. I do not see why that cannot be done if the House feels that is a good approach. One of the reasons why the supply business was shifted out of the House is that members on both sides felt that the right people were not being grilled. You remember, there would be someone from a department . . . there was always someone who was a specialist

[*Traduction*]

quelques observations politiques, même si je sais que vous faites maintenant partie du monde universitaire et que vous n'êtes donc plus teinté de l'esprit de parti qui vous menait autrefois. Si je soulève cette question, c'est que vous m'avez tendu la perche à la page 23.

Vous parlez de la clôture, de la répartition du temps, et vous faites quelques déclarations qui pourraient faire l'objet de controverses, mais avec lesquelles il se trouve que je suis d'accord.

> En vertu de notre constitution, la responsabilité vis-à-vis du gouvernement ne relève en dernier lieu que des ministres. Par conséquent, il faudrait donner à ceux-ci le pouvoir de gouverner, ou alors les remplacer.

Vous parlez des droits de la majorité. M. Broadbent, dans l'un de ses plus éloquents discours, prononcé lors de la soi-disant obstruction du Parlement, l'an dernier, lorsqu'on étudiait la constitution, parle des droits de la majorité à la Chambre des communes, et je partage tout à fait son point de vue. J'aimerais savoir jusqu'où, selon vous, l'opposition peut aller, d'après la tradition parlementaire britannique, pour faire connaître son point de vue.

Je ne devrais pas devenir trop partisan, car nous voulons travailler de façon constructive, mais nous avons été témoins des deux exemples où l'opposition était fermement convaincue de quelque chose et où elle a utilisé des méthodes que nous pourrions appeler, pour être charitables, uniques. Il s'agit de l'obstruction qu'il y a eu l'an dernier, lors du débat sur la constitution, et d'un essai avec la sonnerie qui convoque les députés pour un vote. Ce sera ma dernière question. J'en ai posé en fait beaucoup, et je m'excuse si j'ai dépassé mon temps, mais les commentaires de M. Stewart nous ont donné beaucoup à réfléchir. Peut-être pourrait-il répondre à certaines des questions que j'ai soulevées.

M. J. Stewart: Je vais commencer par la première question, c'est-à-dire le rapport entre un gouvernement responsable d'un côté, et l'indépendance de la Chambre dans l'adoption des lois de l'autre côté. Il n'existe pas d'incompatibilité logique. Le problème est plutôt d'ordre pratique; parfois le gouvernement peut accepter un bill présenté par un député, et parfois pas. A mon avis, si les députés sont capables de faire adopter des propositions de loi, surtout dans le cas d'un gouvernement minoritaire, où, dans un certain sens, la majorité constitue l'opposition, on va finir par adopter les lois que le gouvernement trouve désagréables. Par conséquent, il lui incomberait soit de démissionner, soit de procéder à une élection. Voilà donc un des facteurs auquel je songe à cet égard.

La deuxième question que vous avez soulevée est celle de l'étude des subsides par le comité plénier. Je ne vois pas pourquoi on ne peut pas procéder ainsi si la Chambre estime que c'est une bonne formule. L'une des raisons pour lesquelles l'examen des subsides a été déplacé de la Chambre c'est que les députés des deux côtés estimaient qu'ils ne posaient pas leurs questions aux personnes qu'il fallait. Vous vous souvien-

[*Text*]

on the estimates, not necessarily a very high-up person in the department, but he knew the estimates. He knew what the appropriate answer was and he would lean forward and tell the minister. Then the minister would say, if I heard right, the answer is such and such. A very unsatisfactory arrangement, and that was the big reason why the shift was made away from Committee of the Whole House.

There were other reasons for the overall change in the package, such as the time reason, but it was found that you really were not shooting your arrows at the correct target when you were talking to ministers, unless it happened that it was some minister who had some particular political decision of his own. I am thinking particularly of the situation, I believe it was in 1965, when Mr. Diefenbaker was giving the Minister of Justice a very hard time over Spencer, and he put the pressure on and the pressure on until finally Mr. Cardin blurted out the name Munsinger. You can put pressure on a minister like that, as was done in that instance. I am not sure that is the kind of result .... I think the pressure may very well bring on something which is not desirable on either side of the House. He mispronounced the name, incidentally, which is why I mispronounced it now.

On the matter of draft regulations, certainly there is no question that if you can get them out with the bill, they should be out with the bill. If you go back and look at the discussions which took place before the 1968 reforms, you will see that it was anticipated that at the beginning of the session the government would say, now, look, here is our menu for the session. These are the bills we want to get through and there has been discussion with the opposition to say, well, look, this bill is pretty uncontroversial and this one is uncontroversial. They would set out a timetable and then of course allocation of time would be brought in—if possible, collaboratively. Well, I do not know why but the people who prepare bills seem to take an awfully long time to do it, and my impression is that this prospect, which was held out to the House, has never been adequately fulfilled. I do not know why it is, but bills seem to be prepared at the last hour of the last possible day. There may be some arcane reason for this, but it is beyond me— and it may not be the fault of the mandarins, it may be that they cannot extract the necessary decisions from the ministers until the very last minute.

• 1645

While you give me the opportunity to talk about draft regulations, this morning there was the question of hiring staff. It seems to me that if I were asked for which committees there should be well-paid, highly expert staff, I would pick the committee that I mentioned earlier, expenditure, the new committee that I am recommending and the present joint committee on regulations. It seems to me, as was said here this morning, that there really is not enough motivation in this kind of work, the work on the regulations, to expect the ordinary member of Parliament to be very much interested. Once in a while you will get a rare bird who really loves this stuff, a kind

[*Translation*]

drez que lors des travaux du comité des subsides, il y a vait toujours un fonctionnaire du ministère qui était expert dans les prévisions budgétaires même s'il n'occupait pas un poste très élevé. Il connaissait toutes les réponses convenables et il les chuchotait au ministre. Ensuite, le ministre répondait chaque fois que s'il avait bien compris, la réponse était telle. C'était une formule très peu satisfaisante, et c'est la raison principale pour laquelle on a confié l'étude des subsides aux comités plutôt qu'au comité plénier.

L'une des autres raisons tient aux délais, mais on a surtout constaté que ce n'était pas au ministre qu'on devait poser les questions sauf, dans le cas du ministre qui avait pris lui-même une décision politique particulière. Je pense surtout à la situation qui a eu lieu en 1965, je crois, lorsque M. Diefenbaker cuisinait le ministre de la Justice au sujet de Spencer. Il a insisté tellement que M. Cardin a fini par jeter le mot Munsinger. On peut donc exercer ce genre de pression sur un ministre. Je ne suis pas convaincu que le genre de résultat ... A mon avis, ce genre de pression peut très bien entraîner quelque chose que ni le gouvernement ni l'opposition ne souhaite. Entre parenthèses, M. Cardin a mal prononcé le nom, c'est la raison pour laquelle je l'ai mal prononcé tout à l'heure.

D'un autre côté, il ne fait pas de doute qu'il est préférable de publier le projet de règlement en même temps que le projet de loi. Si vous vous reportez aux débats qui ont précédé les réformes de 1968, vous constaterez qu'on avait prévu qu'au début de la session, le gouvernement déposerait l'ordre du jour de la session. Le gouvernement énumérerait les projets de loi qu'il tenait à faire adopter, et indiquerait ceux que l'opposition trouvait peu controversés. Le gouvernement devait établir un échancier, et ensuite on aurait recours à l'allocation du temps, de concert si possible. Je ne sais pas pourquoi, mais les rédacteurs prennent beaucoup de temps pour rédiger un projet de loi. J'ai l'impression que cette proposition, qui a été présentée à la Chambre, ne s'est jamais vraiment matérialisée. Je ne sais pas pourquoi, mais il me semble que les projets de loi sont préparés à la toute dernière minute. Il se peut qu'il y ait une raison mystérieuse pour cela, mais je ne la comprends pas. Ce n'est peut-être pas la faute des mandarins, il se peut que les ministres ne prennent pas les décisions nécessaires avant la toute dernière minute.

Vous m'avez donné l'occasion de parler des projets de règlement, mais ce matin on a soulevé la question du recrutement du personnel. Il me semble si on me demandait quel comité devrait avoir un personnel très compétent et très bien payé, je choisirais le comité des dépenses, c'est-à-dire le nouveau comité dont je recommande la création, et l'actuel comité mixte des règlements. Comme on l'a dit ce matin, on ne peut vraiment pas s'attendre à ce que les députés ordinaires s'intéressent à la question des règlements. Parfois on trouve des oiseaux rares qui aiment ce genre de chose, une sorte d'Eugene Forsey de la Chambre des communes, mais ils sont plutôt

[*Texte*]

of House of Commons Eugene Forsey, but they are going to be pretty rare. It seems to me that what you have to do is to hire staff and pay them well, so that if they see that something is wrong on which some member can make some political capital, they will bring it forward and then the member will take the ball and run with it.

It seems to me that, certainly, the whole subject of delegated legislation is one that has always been badly neglected in Canada. I speak here with fervour, because I did my doctoral dissertation on delegated legislation in Canada during the Second World War. Not the substance, but the procedure, is appalling, just appalling. What they do in the United Kingdom should make us ashamed of ourselves. It is not nearly as bad now as it was before Mr. MacDonald and Mr. Baldwin pushed through the establishment of the new committee.

Your last question: How far should the opposition go? I suspect that that is one to which you do not expect me to give an expert answer, because there is not an expert answer to that. If you ask me what my reaction was to the bell-ringing episode, I am quite prepared to answer that and I will assume that you have asked the question, because I have already publicly stated an answer. I felt it was not good form, but my criticism was not directed primarily at the Official Opposition. My view was that the Speaker had obligations to the House, which, at some point or other, ought to have been perceived.

The Chairman: Thank you, Mr. Collenette.

Mr. Deans, I think you asked for a supplementary.

Mr. Deans: I did, if that is acceptable—just very briefly.

The Chairman: Yes.

Mr. Deans: On the very last point that was raised: I was wondering whether it would be your opinion that a better consultative process between the parties in the House in establishing a schedule and sharing the responsibility for drawing it up and making it balance, in terms of the way the work is to be proceeded with, would in any way address the question that Mr. Collenette asked about how far the opposition should go in stopping or holding up or limiting the government's opportunities to proceed. If we go to a system where there is consultation, and that consultation results in scheduling, in setting priorities and establishing controversial, as opposed to non-controversial, legislation— hiving off the non-controversial legislation, perhaps, to a committee prior to second reading in order to be dealt with, allowing for a considerable amount of notice with regard to the government's legislative intention—do you think that would be a desirable course of action to follow in order to avoid the sort of bell-ringing thing that really was about the procedure? The bell-ringing was about the procedure being used by the government, and ultimately resulted in change.

Mr. J. Stewart: I do not know how things are done now, because much of the kind of consultation to which you refer is privileged.

[*Traduction*]

rares. Il me semble donc qu'il faut embaucher du personnel et le payer bien pour rechercher des défauts dans les règlements. Ensuite ils peuvent les signaler à un député qui peut en tirer un avantage politique.

A mon avis, toute la question des règlements qui a toujours été gravement négligée au Canada. Si j'en parle avec ferveur, c'est parce que j'ai fait ma thèse de doctorat sur la législation déléguée au Canada pendant la deuxième guerre mondiale. Le processus, et non pas le fond, est tout à fait épouvantable. Si l'on compare avec ce qui se fait au Royaume-Uni, on devrait en avoir honte. Mais la situation est beaucoup moins grave qu'elle ne l'était avant la mise sur pied du comité, à la suite des demandes de MM. MacDonald et Baldwin.

Dans votre dernière question, vous m'avez demandé jusqu'où l'opposition devrait aller. J'ai l'impression que vous ne vous attendez pas à ce que j'y réponde en tant qu'expert, parce qu'il n'existe vraiment pas de réponse techniqueument fondée. Si vous demandez ma réaction à l'incident des cloches, je suis tout à fait disposé à vous la donner, et je vais présumer que c'est la question que vous m'avez posée, puisque j'ai déjà répondu à la question en public. À mon avis, c'est quelque chose qui n'aurait pas dû se faire, mais mes commentaires ne s'adressent pas surtout à l'opposition officielle. J'ai été d'avis que le président avait des obligations envers la Chambre, obligations qui auraient dû être perçues à un moment donné.

Le président: Merci, monsieur Collenette.

Avez-vous une question supplémentaire, monsieur Deans?

M. Deans: Oui, si vous permettez.

Le président: Oui.

M. Deans: En ce qui concerne la dernière question qui a été soulevée, estimez-vous que s'il y avait une meilleure collaboration entre les partis à la Chambre dans la préparation d'un calendrier de travaux, le travail de la Chambre en serait facilité. Cela rejoint la question posée par M. Collenette concernant les tactiques de l'opposition pour retarder les projets du gouvernement. Les projets de loi non controversés pourraient être examinés en comité avant la deuxième lecture si les partis étaient d'accord et si le gouvernement faisait connaître suffisamment à l'avance ses intentions en matière de projet de loi. Pensez-vous que la collaboration pourrait éviter des incidents comme celui des cloches, qui visait surtout la procédure du gouvernement, et qui en fin de compte s'est soldé par un changement de procédure.

M. J. Stewart: Je ne sais pas comment les choses se font à l'heure actuelle, car les consultations dont vous parlez sont pour la plupart tenues secrètes.

[*Text*]

• 1650

Mr. Deans: It does not go on.

Mr. J. Stewart: Well, certainly back in the 1960s there was a great deal of consultation. Party tension is not unique to the 1980s; there was a great deal of party tension in the House in 1963-64. I was the parliamentary secretary to the House Leader and used to attend House Leader meetings, and I was constantly amazed—and I tried to reflect it in the preface to my book—at the amount of candour and co-operativeness there was. I would just like to mention two names, the Honourable George McIlraith and the Honourable Gordon Churchill. These people really had the interests of the House at heart, despite the fact that they were both loyal members of their parties. I do not think things could have gone on without that kind of co-operation and without that kind of consultation. But, you know, what seems to be tied in with that is the fact that the government has to be in a position to tell the opposition in advance, reasonable notice, what they expect them to digest.

The Chairman: Okay. We have on our list Mr. Smith, Mr. McGrath, Mr. Deans again, if he wishes, and Mr. Huntington. Mr. Smith, you have the floor.

Mr. Smith: Thank you, Mr. Chairman. Well, I would also like to indicate my appreciation to Professor Stewart for coming here today to speak with us. I hope that by the time this committee has finished its work that we will have made sufficient progress so that you will have to do a new edition of your book. I have read your book and I find it a very useful and helpful reference item to have.

I might just say that I agreed entirely with your comment in response to Mr. Thacker's question about the Senate. I feel that in the final analysis, the Senate does not defy the House because they do not really have a mandate, and the day they have a mandate of some form, it is inevitable that they will start defying the House. However, I do not really think that is particularly compatible with the parliamentary tradition, certainly in recent years.

You have many thought-provoking ideas and one that I would like to just explore a little is your thoughts regarding the debate on second reading and this business of perhaps referring it to committee before second reading occurs. I have felt that the suggestion—and we can look to the British example here—of these sort of one-day debates on second reading that go on.... Of course, I agree with your thought that this automatic adjournment at 10 o'clock thing can go if that would expedite sort of one-day second reading debates that might go on, the odd time, until one or two in the morning if there is sufficient interest, but then you move on to the next phase.

If, for example, you were to have the thing go to committee before second reading debate, would you then eliminate a subsequent stage, or would you still have all the existing stages? Or, would it then go back to committee a second time?

[*Translation*]

M. Deans: Ce genre de consultation n'existe pas.

M. J. Stewart: Pendant les années 60, les consultations étaient monnaie courante. Cependant, cette tension entre les partis n'est pas particulière aux années 80, il y en avait beaucoup à la Chambre en 1963-1964. J'étais secrétaire parlementaire du leader de la Chambre, et assistait aux réunions des leaders à la Chambre. J'étais constamment étonné par la franchise et la coopération qui y existaient, et j'essayais d'en parler dans la préface de mon livre. Je tiens à mentionner deux noms: l'honorable George McIlraith et l'honorable Gordon Churchill. C'était vraiment les intérêts de la Chambre qui les tenaient à coeur, malgré le fait qu'ils étaient tous les deux des membres très fidèles de leurs partis. A mon avis, on n'aurait pas pu avancer sans ce genre de coopération et de consultation. Mais il faut également que le gouvernement soit capable de donner à l'opposition un préavis raisonnable de ce qu'il a l'intention de faire.

Le président: D'accord. J'ai toujours sur ma liste les noms suivants: M. Smith, M. McGrath, M. Deans de nouveau, s'il le désire, et M. Huntington. La parole est à vous, monsieur Smith.

M. Smith: Merci, monsieur le président. Je tiens également à dire au professeur Stewart que je suis très reconnaissant de sa comparution devant nous aujourd'hui. J'espère que le fruit des travaux de ce comité vous obligera à rédiger une nouvelle édition de votre livre. J'ai lu votre livre et je le trouve un ouvrage de référence très utile.

Je suis tout à fait d'accord avec le commentaire que vous avez fait en répondant à la question de M. Thacker concernant le Sénat. Je pense qu'en dernière analyse, le Sénat ne défie pas la Chambre parce qu'il n'a pas de mandat de le faire, mais si un jour il a un tel mandat, il est inévitable qu'il va commencer à défier la Chambre. Cependant, je ne pense pas que cela soit très compatible avec la tradition parlementaire, du moins celle qui existe ces dernières années.

Vous avez évoqué beaucoup d'idées qui donnent à réfléchir, et j'aimerais parler davantage de l'idée du renvoi des projets de loi au comité avant la deuxième lecture. Je suis d'avis que ces débats d'un jour en deuxième lecture, et nous pouvons regarder le modèle britannique à cet égard... Je suis d'accord qu'on pourrait supprimer l'heure d'ajournement de 22h, si cela nous permettrait de terminer un débat en deuxième lecture, même si parfois il fallait siéger jusqu'à 1 heure ou 2 heures du matin.

Si le projet de loi passait devant un comité avant le débat en deuxième lecture, est-ce qu'on supprimerait l'étape suivante, ou est-ce qu'on garderait toutes les étapes actuelles? Ou est-ce que le projet de loi serait renvoyé à un comité une deuxième

[*Texte*]

How do you feel about the sort of one-day second reading debate idea?

Mr. J. Stewart: I think the basic process of the second reading debate, commital, report, and third reading is really inviolable, and the reason I say that is that if you send a bill to a committee with powers to adopt clauses, the House itself has to have, in a sense, defined the parameters, and they do that by the vote on second reading. So there is no way that I am proposing the abolition of what I call the committee stage. I do not think there is anything inconsistent with that, sending the bill to the committee prior to second reading, and have the minister and the—much more valuable, in many instances—mandarins in and ask them, well what do you mean by this? What is the purpose of this?

Mr. Smith: Cooking.

Mr. J. Stewart: Yes, exactly.

Mr. Smith: Does that really sort of reduce the time for debate on second reading? That if you had that you then perhaps could go to the one-day second reading debate.

• 1655

Mr. J. Stewart: I think that might well happen, but even without that being formalized, even without having the formal limit.

This point emerged quite accidently from my research. I did a piece of research on the actual time taken on every bill over a five-session period of the House, starting from 1969 through to the end of 1974 session. I was really quite amazed to find that the graph resembled half of a bell or half of a pear. The big time was spent on second reading, and then the thing drops off. It is shown at page 268. Even very controversial bills, or what appear to be very controversial bills, once the opposition understands what they is all about and what is intended, will often use their fire.

Occasionally, you will have a situation where the government and opposition are really in complete disagreement. But then it seems to me that the real fight ought to come at the report stage and at third reading, rather than before people have been into the bill.

Now, on your second question on the actual timing, I would think that .... Well, I am hesitating here, because it is very dangerous, it seems to me, to define a maximum, because it tends to become the minimum. If you say one day for a second reading, then you will find that a bill that might have gone through in an hour is going to take a full sitting.

But, generally speaking, unless an issue has been ascertained to be genuinely controversial in the discovery—I guess the lawyers would call it the "discovery"—it should clear the House on second reading in one day. Even a good sharp debate should do that; then get into the slugging and perhaps have a major confrontation on third reading.

[*Traduction*]

fois? Que pensez-vous de l'idée d'avoir un débat d'une journée en deuxième lecture?

M. J. Stewart: J'estime que le processus actuel des débats de deuxième lecture, l'étude par un comité, le rapport à la Chambre, et la troisième lecture est inviolable. C'est la raison pour laquelle je dis que si on renvoie un projet de loi à un comité qui peut en adopter les articles, il faut que la Chambre en définisse les paramètres au préalable, et c'est ce qu'elle fait lors du vote en deuxième lecture. Donc je ne propose certainement pas la suppression de ce que j'appelle l'étape de l'étude en comité. Mais je pense qu'on peut très bien renvoyer le projet de loi à un comité avant la deuxième lecture et convoquer le ministre et surtout les hauts fonctionnaires—qui sont beaucoup plus utiles dans bien des cas—pour leur poser des questions précises.

M. Smith: Des questions précises.

M. J. Stewart: C'est cela.

M. Smith: Une telle formule réduirait-elle vraiment le temps consacré au débat lors de la deuxième lecture? Peut-être qu'on pourrait envisager un débat de deuxième lecture d'une journée.

M. J. Stewart: Je pense que cela pourrait très bien se produire, même sans fixer de limite officielle.

J'ai constaté cela au hasard de mes recherches. J'ai examiné combien de temps il a fallu pour faire adopter chaque projet de loi déposé à la Chambre pendant cinq sessions, entre 1969 et la fin de la session de 1974. J'ai été étonné de constater que la plus grande partie du temps était consacrée aux débats de deuxième lecture. Tout le reste se faisait beaucoup plus rapidement. Vous trouverez le graphique à la page 268. Même les projets de loi très controversés, ou qui semblent être très controversés, franchissent les étapes assez rapidement quand l'opposition en comprend l'intention.

Parfois, le gouvernement et l'opposition sont tout à fait en désaccord. Mais il me semble qu'ils devraient se disputer lors de l'étape du rapport du projet de loi et lors de la troisième lecture, plutôt qu'avant l'étude détaillée du projet de loi.

Pour ce qui est des délais, j'hésite, car j'estime qu'il est très dangereux de fixer un délai maximum, parce qu'il a tendance à devenir le minimum. Si on précise que le débat de deuxième lecture devrait se faire en une journée, vous allez trouver qu'un projet de loi qui aurait pu être adopté en une heure va demander toute une journée.

Mais en général, à moins qu'une question ne soit jugée véritablement sujette à controverse lors des étapes initiales, le texte devrait être adopté par la Chambre en deuxième lecture en une journée. Cela devrait être possible même s'il y avait un bon débat. Les députés pourraient ensuite se disputer et peut-être même avoir une grande confrontation lors de la troisième lecture.

[*Text*]

I would like to see, in other words, the emphasis come at the end of the process rather than at the beginning, because the fact that it comes at the beginning suggests to me that a lot of it is based on uncertainty and misapprehension.

Mr. Smith: Do I have a couple of minutes left?

The Chairman: Oh, yes.

Mr. Smith: I have just one last question. I would like any comment you have—I do not mean to load this question to you and will try to ask it as neutrally as I can—on the whole subject of omnibus bills. What comments do you have on the subject of omnibus bills?

Mr. J. Stewart: Well, omnibus bills have been with us for quite some time. I remember the one on the amendment of the Criminal Code back in—what was it?—1968, where you had some extremely diverse, discrete topics raised in one bill. There are the advantages, you know, from the viewpoint of the government—and they are not all on the government side, either—where you want to make a change you feel is not acceptable.

Let us just take the example of that bill, which dealt with abortion, homosexuality and gambling, as I recall.

An hon. Member: Among other things.

Mr. J. Stewart: Yes, among other things. Now, one of the big issues that came to me at that time, although I was just phasing out, was the gambling. I had a lot of good people in my constituency who were much more alarmed about that than the other two subjects I mentioned. It would have been very difficult for some members to vote in favour of legitimizing gambling, if it had been isolated.

So omnibus bills will work for a government, but they will also work for the private members. They protect private members very often from specific pressure groups. So I would not like to say that they should never happen. I think, generally speaking, that it is a good point that a body, whether it is the House or a public meeting, ought not to be asked to deal with a whole lot of things in an envelope. But politically, from time to time, presumably it is desirable.

• 1700

Mr. Smith: Presumably, the extent to which—and I do not mean streamline; you used the word "streamline" in a sort of a rubber-stamp sense—the extent to which reasonable expedition can be made in the legislative process, the need to go the omnibus route would hopefully lessen, I would suspect. Take the energy security act, for example. There we had eight, and it wound up nine, bills which in actual fact wound up going through the House a lot more quickly than the energy package that was dealt with the year earlier without that crisis type of incident. The reason why they went through more quickly was that there was a determined effort, in the final analysis, on the part of the parties through their House Leaders and the minister involved, to work out a tailor-made, reasonable timetable package and that sort of thing.

[*Translation*]

Autrement dit, j'aimerais que l'on insiste sur la fin du processus plutôt que sur le début, car j'estime que le fait que l'opposition se manifeste surtout au début signifie qu'elle est fondée surtout sur l'incertitude et les malentendus.

M. Smith: Me reste-t-il encore quelques minutes?

Le président: Oui.

M. Smith: J'ai une dernière question à poser et je vais essayer de le faire de la façon la plus neutre possible. Quelles sont vos observations au sujet des projets de loi omnibus?

M. J. Stewart: Les projets de loi omnibus existent depuis assez longtemps. Je me souviens d'un amendement au Code criminel en 1968, je crois, qui portait sur beaucoup de questions très distinctes et regroupées dans un même projet de loi. Il existe des avantages du point de vue du gouvernement—et il en existe également du côté de l'opposition—si l'on veut effectuer un changement qui n'est pas considéré comme acceptable.

Si je me souviens bien, le projet de loi en question traitait de l'avortement, de l'homosexualité et des jeux.

Une voix: Entre autres.

M. J. Stewart: Oui, entre autres. Même si j'avais terminé mon mandat de député, j'ai constaté que beaucoup de mes électeurs s'inquiètaient beaucoup plus des jeux que des deux autres questions que j'ai mentionnées. S'il y avait des projets de loi distincts pour chaque question, il aurait été très difficile pour certains députés de voter pour la décriminalisation des jeux.

Donc les projets de loi omnibus ont des avantages pour le gouvernement, mais également pour les simples députés. Souvent ils protègent les députés de certains groupes de pression. Donc, je préfère ne pas dire qu'on devrait supprimer tout à fait les projets de loi omnibus. Je pense qu'en général, on ne devrait pas demander à la Chambre ou à une réunion publique d'approuver toute une série de mesures comme un ensemble. Mais du point de vue politique, je suppose qu'il est souhaitable de le faire de temps à autre.

M. Smith: Sans parler de simplification, car il me semble que c'est le terme que vous avez employé au sens d'approbation systématique, l'accélération du processus législatif diminuerait la nécessité qu'il y a de recourir aux bills omnibus. Prenez la Loi sur la sécurité des approvisionnements énergétiques, par exemple. Nous nous sommes retrouvés avec neuf projets de loi qui, en fait, ont franchi les différentes étapes législatives beaucoup plus rapidement que la législation énergétique qui avait été étudiée l'année précédente, et ce, sans ce type d'incident. Ces projets de loi ont été adoptés beaucoup plus rapidement parce que tous les partis étaient finalement déterminés, par l'intermédiaire de leurs leaders respectifs et du ministre responsable, à préparer une législation aussi aédquate que possible, dans des délais raisonnables.

[*Texte*]

Now, presumably if in fact we had that same sort of attitude regarding legislation in general the need to go the omnibus route might well evaporate. I just toss that out.

Mr. J. Stewart: Yes, I think that is right.

The Chairman: Mr. Epp.

Mr. Epp: Sir, if you take your route—namely, that second reading would be short and sharp and that we would then go into committees—what is your view, then, of the work of committees, the power of committees, and can a government afford such a powerful committee system that might dramatically change the legislation from that visualized by government in the first place?

Mr. J. Stewart: My proposal would be that the bill go to committee for examination and exploration. Then the government have the right, without carrying any votes, to bring in an amended bill, perhaps a vastly amended bill, and say this is the one they want to go for second reading on. It avoids government's backing down under backbench pressure or under opposition pressure. It enables them to say to the civil servants: Look, we think we have made a mistake here, and we are not going that route. Then you go to second reading. Having had a good deal of input from the private members, the government now takes the responsibility; it goes to second reading, and then you go into the committee stage for the adoption of the clauses.

Mr. Epp: I can see it from an ideal point of view, and I like the idealism of it. My problem with it is that a government—let us just take the case of where the committee finally ends up with a much amended bill, but the government does not like the amended bill. It then is in the dilemma of—which bill?

Mr. J. Stewart: Yes.

Mr. Epp: And it brings in the fact that with its first bill it faces this whole pressure of a committee that has done all this and says this is a better bill. What horns of a dilemma does the government find itself on then?

Mr. J. Stewart: I do not have as much sympathy with that government as I do with the private member who may have to swallow the bill that the government now brings in in its first effort. It seems to me that the government cannot have its bread buttered on both sides. If it brings in a bill and it runs into serious resistance, some of it will be political—that is inevitable—but some of it will be well founded. If the resistance is very strong, the government is going to have to accept its responsibility and decide not to move at all, to accept some or all of those modifications or to go ahead with the original bill.

The Chairman: I must interrupt—

Mr. Epp: Thank you.

The Chairman: Excuse me, Mr. Epp.

Mr. McGrath, Mr. Huntington, Mr. Allmand.

[*Traduction*]

Si nous adoptions ce genre d'attitude, quel que soit le projet de loi en question, il serait certainement moins nécessaire de recourir à des bills omnibus et, en fait, cela en éliminerait peut-être la nécessité.

M. J. Stewart: Je pense que vous avez raison.

Le président: Monsieur Epp.

M. Epp: Si nous adoptons votre système, c'est-à-dire si nous raccourcissons l'étape de la deuxième lecture pour passer directement à l'étude en comité, quel rôle et quels pouvoirs auraient alors les comités? Le gouvernement pourrait-il se permettre d'avoir des comités puissants qui seraient habilités à modifier radicalement les projets de loi qu'il aura lui-même présentés au départ?

M. J. Stewart: A mon avis, le projet de loi serait soumis à l'étude du comité. Ensuite, le gouvernement aurait le droit, sans devoir procéder à des votes, de proposer un projet de loi modifié, voire considérablement modifié, à l'étape de la deuxième lecture. Cela éviterait au gouvernement de devoir céder aux pressions de députés de l'arrière-banc ou de l'opposition. Cela lui permettrait également de dire à ses fonctionnaires qu'on s'est trompé de route et qu'on en choisit une autre pour la deuxième lecture. Ayant pris connaissance des réactions des députés, le gouvernement assumerait dorénavant la responsabilité du projet de loi qui passerait alors à l'étape de la deuxième lecture avant d'être soumis à un comité pour l'adoption des différents articles.

M. Epp: Ce serait vraiment le système idéal. Toutefois, cela pose des problèmes. Supposons qu'un comité ait modifié considérablement un projet de loi, mais que ce nouveau projet de loi ne plaise pas au gouvernement. La question qui se pose alors est de savoir quel bill a préséance sur l'autre?

M. J. Stewart: Oui.

M. Epp: Par ailleurs, le comité en question aura consacré beaucoup de temps à l'étude et à la modification du projet de loi et il prétendra que cela aura contribué à l'améliorer considérablement. Comment le gouvernement peut-il alors sortir de cette impasse?

M. J. Stewart: Dans ce cas-là, ce n'est pas le gouvernement que je plains, mais plutôt les simples députés qui risquent d'être obligés d'accepter le projet de loi que le gouvernement aura présenté au départ. À mon avis, le gouvernement ne peut pas gagner sur les deux tableaux. S'il présente un projet de loi qui rencontre beaucoup de résistance, c'est à lui de se défendre, même si une partie de cette résistance est surtout politique. Si cette résistance est très ferme, le gouvernement devra assumer ses responsabilités et décider s'il maintient ses positions ou s'il accepte une partie ou la totalité des modifications proposées.

Le président: Je dois vous interrompre . . .

M. Epp: Merci.

Le président: Excusez-moi, monsieur Epp.

Monsieur McGrath, monsieur Huntington, monsieur Allmand.

[*Text*]

Mr. McGrath: Thank you, Mr. Chairman.

I must confess that I am encouraged when we hear this kind of a brief, because this is the kind of exercise where, in my humble submission, we cannot learn a great deal from outsiders, Dr. Stewart being one of the outstanding exceptions, and I am looking forward next week to hearing from former Speaker Jerome and the former Clerk. By and large, I think this is an exercise in which we have to depend upon our own expertise, whatever they possess in that regard.

• 1705

I would like to pick up where your last questioner left off, because I think it is crucial to what we are trying to get at here.

Dr. Stewart mentioned the role of House leaders. I think that is critical, because we are not going to come up with a perfect set of rules, there is no possible way. Given the adversarial nature of the institution, unless you have frankness and a certain amount of goodwill and mutual respect at the House-leader level, then the best set of rules in the world will not work. And unless you have the institution presided over by a Speaker that understands how the system works, and operates as an integral part of the system, then you will also have a breakdown in that regard.

And that leads me to my comment on omnibus bills. I think that is where the Speaker has to be on his toes, because it seems to me that when an omnibus bill is brought before the House, if one part is not relevant to the other, and that is immediately flagged by a member of the House, usually by a member of the opposition, then it is the Speaker's responsibility to protect the rights of the House, to examine legislation in its particular individual form. Now, it seems to me that process has fallen down, because I do not think you can define a rule that will preclude the government bringing in an omnibus bill, and the Criminal Code is an excellent case in point. But I think that is where the Speaker has to take an active interest.

And I would also like to make this point, that the ringing of the bells was not a discovery by an opposition that felt aggrieved because of a particular abuse of the omnibus system. As Dr. Stewart well knows, that was discovered a long time ago. I think during the pipeline debate the bells rang for about 24 hours, to buy a little time, to bring in members, to consult, and so on. It has been used from time to time for that reason. I think we have to be careful not to try to cover that kind of a situation.

But I want to zero in on one specific part of Dr. Stewart's presentation where he refers to the need to be a little more flexible in the hours of adjournment in order to allow debate to run its full course. I, for one, am opposed to night sittings. I believe the House should adjourn at 6.00 p.m. or 6.30 p.m., because I do not think the House is very productive at night, frankly. Sometimes there are dinner parties around here, or members get involved in extended dinner hours, and that tends

[*Translation*]

M. McGrath: Merci, monsieur le président.

Je dois reconnaître que c'est avec un certain réconfort que j'ai écouté cet exposé, car j'ai souvent constaté que, dans ce genre de débat, les personnes de l'extérieur n'ont pas grand-chose à nous apprendre; or M. Stewart en est une exception remarquable et c'est avec impatience que j'attends, la semaine prochaine, la comparution de l'ancien président, M. Jerome, et de l'ancien greffier. J'estime donc que, dans une grande mesure, nous devrons compter sur notre propre expertise, quelle que soit la leur.

J'aimerais revenir là où l'orateur précédent en était resté, car je pense qu'il avait abordé le fond du problème.

M. Stewart a parlé du rôle des leaders en Chambre. A mon avis, c'est là le fond du problème, car nous n'obtiendrons jamais des règles parfaites, c'est tout simplement impossible. En effet, étant donné que le système parlementaire fait de nous des adversaires, même les règles les plus parfaites ne fonctionneraient pas, à moins que les leaders en Chambre fassent preuve de sincérité, de bonne volonté et de respect mutuel. Par ailleurs, il faut également que le Parlement ait un président qui comprenne le fonctionnement du système sinon cela ne marchera pas non plus.

Cela m'amène à la question des bills omnibus. C'est là que le président doit faire très attention, car lorsqu'un bill omnibus est présenté en Chambre, si l'une de ses parties n'est pas conforme aux autres, un député, généralement de l'opposition, le remarquera immédiatement; le président doit donc protéger les droits de la Chambre des communes et examiner au préalable chaque projet de loi. Or, j'ai l'impression que ce n'est plus ainsi que l'on procède car il est impossible d'établir un règlement interdisant au gouvernement de présenter un bill omnibus, et le Code criminel en est un exemple flagrant. Toutefois, j'estime que le président de la Chambre des communes doit s'intéresser activement à ce problème.

Je voudrais également signaler que le stratagème de la sonnerie n'a pas été découvert par un parti de l'opposition qui se sentait frustré par un recours abusif au bill omnibus. En effet, M. Stewart sait parfaitement que ce stratagème a déjà été utilisé il y a bien longtemps. Pendant le débat sur le pipeline, la sonnerie a retenti pendant 24 heures afin d'avoir le temps de faire venir des députés, de procéder à certaines consultations, etc. Donc, on a déjà eu recours plusieurs fois à ce stratagème. Il ne faut pas l'oublier.

J'aimerais maintenant revenir sur un passage de la déclaration de M. Stewart où il parle de la nécessité d'avoir des horaires plus souples afin que les débats puissent durer tout le temps nécessaire. Personnellement, je suis opposé aux délibérations nocturnes. J'estime que la Chambre devrait suspendre ses travaux à 18h00 ou 18h30, car après, franchement, ce n'est plus très productif. Parfois, nous avons des réceptions ou des diners, et cela bouleverse... En un mot, j'estime qu'après 18h30, les débats ne sont guère productifs.

[*Texte*]

to break down the .... It tends to make the place unproductive in any event.

I do not think there is very much useful that happens in the House of Commons after 8.00 p.m., and I think for that reason we should look seriously about adjourning at 6.00 p.m. or 6.30 p.m. And then if we take your suggestion of being flexible on the hour of adjournment, your night session would become more meaningful, because you would be into a real debate.

I would like to have your opinion on that, Dr. Stewart.

Mr. J. Stewart: Well, this is not a new topic. Mr. King was very keen on this, because he felt he always had to have a good night's sleep.

Mr. McGrath: He had other business after 8 p.m.

Mr. J. Stewart: And, in fact, the rule had a good deal to do with Mr. King's thinking on this matter.

The problem, of course, is that you are going to find that the ministers will say, how can we carry on our ministerial work and the work of the House of Commons at the same time, during the daylight hours? This has always been the practical problem that has been brought up here.

I think that this whole question of the timing of sittings ties into the much bigger question that I mentioned; namely, the time and energy of members.

• 1710

I had the good fortune to be on the Special Committee on Parliamentary Accommodation back in the mid-1970s. At a certain point it was decided that we should do some travelling and look at what happened elsewhere. Now, the media tend to look at this whole question of a committee's travelling, outside the country particularly, with very ignorant eyes. The travelling that committee did was most fruitful.

I have a specific point in mind. We went to Sydney, Australia, as well as to Canberra. What we found was that at Sydney, Australia, their parliamentary week is really a three-day week. They have in their parliament buildings virtually a small hotel. The member comes back from his constituency, and he goes into three days of intensive work. Everything is set up to facilitate long, intense days. And then he is out.

It seemed to me that that was a much more practical way of approaching the problem than having members drive to Edmundston, New Brunswick, or fly to Victoria on a Friday, and then come back here late Sunday or Monday. So that is why I rather like the idea of time off, followed by intensive work here during the period.

I realize the question was raised yesterday of what the media would make of this. They would say that you are off again on a week's holiday. I think the time has come when politicians in Canada should use some pretty harsh words to express their attitude about the media.

[*Traduction*]

En tout cas, après 20h00, tout ce qui se fait à la Chambre des communes n'est guère utile et c'est pour cette raison que nous devrions envisager sérieusement de suspendre les travaux de la Chambre à 18h00 ou à 18h30. Par contre, si nous assouplissons les horaires de la Chambre, comme vous le proposez, nos séances nocturnes seraient plus productives car, à ce moment-là, on aurait de véritables débats.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, monsieur Stewart?

M. J. Stewart: Ce n'est pas une idée nouvelle. Elle plaisait beaucoup à M. King, qui tenait énormément à avoir une bonne nuit de sommeil.

M. McGrath: De toute façon, après 20h00, il avait autre chose à faire!

M. J. Stewart: En fait, la règle a été fortement influencée par M. King.

Il y a toutefois un problème qui se pose. Les ministres vont vous rétorquer qu'ils ne pourront pas s'acquitter de leurs tâches ministérielles et de leurs fonctions à la Chambre des communes en même temps, pendant la journée. C'est toujours l'argument pratique qui a été invoqué.

A mon avis, toute cette question de l'horaire des séances s'inscrit dans le problème beaucoup plus global que j'ai mentionné tout à l'heure, à savoir le temps et l'énergie des députés.

J'ai eu la chance de faire partie du comité spécial sur les locaux parlementaires vers 1975. A un moment donné, nous avions décidé d'aller voir ailleurs ce qui se passait. Or, les journalistes ont tendance à dénigrer les déplacements des comités, surtout les déplacements à l'étranger. Pourtant, ceux de ce comité se sont révélés extrêmement fructueux.

J'en arrive à ma question précise. Nous sommes allés à Sydney, en Australie, ainsi qu'à Canberra. À Sydney, la semaine parlementaire dure en fait trois jours. Dans l'enceinte parlementaire, il existe un petit hôtel et lorsque les députés rentrent de leur circonscription, ils ont une semaine de trois jours de travail intensif. Tout est prévu pour leur faciliter ces longues heures de travail intensif. Ensuite, ils partent dans leur circonscription.

Je trouvais que c'était un système beaucoup plus pratique que le nôtre qui oblige les députés, le vendredi soir, à prendre leur voiture pour Edmunston, au Nouveau-Brunswick, ou l'avion pour Victoria, pour ensuite revenir le dimanche soir ou le lundi matin. C'est pour cela que je préfère avoir des périodes de temps libre, suivies de périodes de travail intensif.

On a parlé hier de la réaction éventuelle des journalistes. Ils ne manqueraient pas de dire que les députés se paient des semaines de vacances. Or, il me semble qu'il est grand temps que les politiciens canadiens disent franchement ce qu'ils pensent à ces journalistes.

[*Text*]

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. McGrath: Take a look around you at the media that are here today.

The Chairman: Only the best are here today.

Mr. McGrath: That is right, the Canadian Press.

Mr. J. Stewart: That is right.

The Chairman: Are their pencils out?

Mr. J. Stewart: The public is not nearly as naive as the media believe.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. J. Stewart: I think members should strengthen their courage and do the things they think are right, rather than run before the gusts of media opinion, which are with you one day and the next day will be against you. There is no political strength in the media.

Mr. McGrath: There is one weakness in your suggestion. I must confess that, if you take a look at it, it has some validity. One of the most productive days in the House of Commons is Fridays.

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. McGrath: The government usually gets more legislation through on Friday than any other time of the week because . . . . Well, I am not going to go into the reasons.

An hon. Member: Housekeeping.

Mr. McGrath: Nevertheless . . . . No, no, it is—

An hon. Member: No, no, no.

Mr. McGrath: —not always housekeeping—

Mr. Smith: Just before Christmas.

Mr. McGrath: —not always housekeeping bills. The government naturally is reluctant to lose that day. But I do not want to get sidetracked. My next question follows, and that is: What do you think of determining the length of a Parliament?

Mr. J. Stewart: Of a session?

Mr. McGrath: No, of a Parliament. In other words, is the system compatible to saying when the election may take place?

Mr. J. Stewart: No, I do not think so.

Mr. McGrath: I mean, without taking away the right of the government to advise dissolution.

Mr. J. Stewart: I am sorry, I just do not understand how those two are compatible.

Mr. McGrath: Let me put it to you this way. One of the parliamentary democracies within the British tradition—and I cannot recall which one—does have a date determined as to

[*Translation*]

Une voix: Bravo!

M. McGrath: Regardez un peu ceux qui sont ici aujourd'hui.

Le président: Ce sont les meilleurs.

M. McGrath: C'est exact, ce sont ceux de Canadian Press.

M. J. Stewart: C'est exact.

Le président: Ils sont prêts à prendre note?

M. J. Stewart: Le public n'est pas aussi naïf que les journalistes le pensent.

Des voix: Bravo!

M. J. Stewart: A mon avis, les députés devraient rassembler tout leur courage pour prendre les mesures qu'ils estiment appropriées, plutôt que d'essayer de s'attirer l'attitude bienveillante des journalistes, qui vous appuient un jour mais qui vous critiquent le lendemain. Ce ne sont pas les journalistes qui vont vous donner votre force politique.

M. McGrath: Votre suggestion contient une lacune. En effet, le vendredi est l'un des jours les plus productifs à la Chambre des communes.

Une voix: Bravo!

M. McGrath: Le gouvernement réussit généralement à faire adopter beaucoup plus de projets de loi le vendredi que n'importe quel autre jour de la semaine parce que . . . Enfin, je ne vais pas vous en énumérer les raisons.

Une voix: Ce sont des questions administratives.

M. McGrath: Néanmoins . . . Non, c'est . . .

Une voix: Non, non.

M. McGrath: . . . ce ne sont pas toujours des questions administratives . . .

M. Smith: Juste avant Noël.

M. McGrath: Ce ne sont pas toujours des projets de loi purement administratifs. Le gouvernement hésitera donc beaucoup à perdre ce jour-là. Mais il ne faut pas que je m'égare et ma question est la suivante: pensez-vous que l'on devrait fixer la durée d'une législature?

M. J. Stewart: D'une session?

M. McGrath: Non, d'une législature. En d'autres termes, notre système pourrait-il nous permettre de fixer la date des élections.

M. J. Stewart: Non, je ne le crois pas.

M. McGrath: Bien sûr, il ne s'agirait pas de priver le gouvernement du droit de conseiller au gouverneur général la dissolution des Chambres.

M. J. Stewart: Je m'excuse, mais je ne comprends pas comment ces deux choses pourraient être compatibles.

M. McGrath: Permettez-moi de m'expliquer. Une démocratie parlementaire de tradition britannique, mais je ne me souviens pas exactement de laquelle, fixe la date à laquelle un

[*Texte*]

when a new Parliament will be elected. But, within the life of that Parliament, the government may, if it deems necessary, advise dissolution. But there is a certain date on which there has to be an election, a certain specific date. Now the Constitution is vague on it, as you know.

Mr. J. Stewart: I just do not know how it would operate. Presumably, what it would do is make it more difficult for a government to call an election, because they would be going against the presumption that the election would be on the date specified, and they would have to come up with some pretty acceptable explanation—

Mr. McGrath: As to why they should go earlier.

Mr. J. Stewart: —for deviating from that.

Mr. McGrath: That is right.

• 1715

Mr. J. Stewart: Then that ties back to the whole question of responsibility. If you begin to modify the right of the Prime Minister to advocate dissolution, you certainly will enhance the power of others to butt the government, whether it is the government backbenchers or the opposition. How far one wants to go, I do not know.

Mr. McGrath: My final question, Mr. Chairman, and I cannot resist this question because you alluded to it in your opening statement. Are you in favour of continuing the Senate in its present form? Are you in favour of reforming the Senate, or are you in favour of abolition of the Senate?

An hon. Member: Or appointing you.

Mr. J. Stewart: Yes, I have views on this. I do not think the Senate is likely to be abolished. Really, if I may use the name here, I adopt the position that I once heard Dalton Camp state, and that is that the number of rewards which are available in our system is relatively small. In Great Britain they will confer a title on you, or make you Sir, or give you a medal or something or other.

Mr. McGrath: Here they make you Privy Councillors.

Mr. J. Stewart: Yes, but they were relatively few. You have to be really distinguished outside the ministry to attract that appointment. It is amazing what people will do for non-tangible rewards, and it is perhaps unfortunate that we do not have more of these titles and so on to recognize people. The work that goes into our political process constantly amazes me. You know, at the poll level the number of people who have to work to elect a government is tremendous in this country and they get little or no recognition and generally they do not want any. I am not opposed to having some recognition for people who have worked for political parties or for the government. Very often I suspect that having the Senate is very convenient for prime ministers. They can go to a minister who is no longer pulling his weight and they can say, you know, you deserve well of the party and the country, and the Senate needs you now. It saves the taxpayer perhaps several million dollars a

[*Traduction*]

nouveau Parlement sera élu. Toutefois, pendant la durée de cette législature, le gouvernement peut, s'il le juge nécessaire, conseiller au gouverneur la dissolution des Chambres. Mais, et je le répète, la date des élections est fixée de façon précise. Vous savez bien que la Constitution est assez vague là-dessus.

M. J. Stewart: Je ne vois pas comment cela pourrait marcher. En fait, il serait plus difficile pour un gouvernement de déclencher une élection à une date autre que celle fixée au départ, et il lui faudrait alors fournir des explications plutôt valables . . .

M. McGrath: Justifiant sa décision de déclencher des élections plus tôt que prévu.

M. J. Stewart: . . . de ne pas observer la règle.

M. McGrath: En effet.

M. J. Stewart: Cela nous amène à toute la question de la responsabilité. Si vous commencez à empiéter sur le droit du premier ministre de recommander la dissolution des Chambres, vous allez automatiquement renforcer le pouvoir des députés ministériels de l'arrière-ban ou de ceux de l'opposition. La question est de savoir jusqu'où on peut aller.

M. McGrath: J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président, et j'y tiens beaucoup car le témoin en a parlé dans sa déclaration d'ouverture. En ce qui concerne le Sénat, préconisez-vous le statu quo? Sinon, pensez-vous qu'il faudrait le réformer ou l'abolir complètement?

Une voix: Ou pensez-vous qu'on devrait vous nommer sénateur?

M. J. Stewart: J'ai certaines opinions là-dessus. Je ne pense pas que le Sénat sera aboli. En fait, je suis d'accord avec Dalton Camp lorsqu'il dit que notre système offre relativement peu de récompenses. En Grande-Bretagne, on vous donne un titre, une médaille ou un ordre quelconque.

M. McGrath: Ici, on vous fait conseillers privés.

M. J. Stewart: Certes, mais il y en relativement peu. Si vous n'êtes pas ministre, il faut vraiment que vous ayez fait quelque chose d'extraordinaire pour recevoir cette nomination. C'est surprenant de voir ce que les gens sont prêts à faire pour obtenir des récompenses abstraites, et il est dommage que nous n'ayons pas plus de titres ou récompenses de ce genre. Le travail qu'exige le processus politique m'a toujours sidéré. Au niveau des circonscriptions, et même au niveau des bureaux de scrutin, il faut énormément de gens pour faire élire un gouvernement et ces gens-là n'obtiennent généralement rien en récompense; de toute façon, ce n'est pas cela qu'ils cherchent. Personnellement, je trouve qu'on devrait récompenser ceux qui ont travaillé pour des partis politiques ou pour le gouvernement. Je crois que le Sénat est, sur ce plan, une solution très pratique pour les premiers ministres. Ils peuvent l'offrir à un ministre qui n'est plus à la hauteur mais qui mérite quand

[*Text*]

year by reason of getting rid of a man who is no longer able to carry on his duties. I think we have to be practical.

Mr. McGrath: Then they have to carry him in the Senate until he is 75.

Mr. J. Stewart: Well, that is maybe a small price to pay; I think we have to be practical in this matter. One of the real problems is how do you move people off after they have become deadwood, and the Senate is helpful in this regard. Not all Senators are deadwood.

The Chairman: Mr. Huntington, please.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman.

I want to at the outset express my surprise at the reaction to the Senate because unless the Senate is changed, I do not know how you are going to address the very serious problem of regionalism in the country. One of the problems with the parliamentary system or the inheritance of the British parliamentary system is that it does serve through "rep by pop" power the population centres of the country. I do not think we should underestimate the seriousness of the regionalism and the intensity of it that is developing. I do not know how you are going to do it unless you move to an elected Senate and give them very strong powers of veto so that the regional voice can be heard. Right now it is locked into what you call the party system and the caucus system, and we in the west are having great difficulty with this.

• 1720

I would like, then, to move to your expenditure committee. You put emphasis on that, and I have great sympathy with the need for strengthening some elements of our committee system, if not all elements.

I am wondering, Mr. Chairman, if you would just allow me to run off 11 items that I see down the expenditure or supply continuum. First there is political direction; second, from that comes the policy; third, from policy comes the envelope, or part one of the estimates; fourth comes the planning process, and Dr. Hartle mentioned this morning that is a very elaborate process, I think involving some 42 steps and maybe up to 30 months. In other words, as the pipeline loads, it is very difficult to stop the pipeline; there is a flow that has to come out.

So four is the planning process that ends up in five, the estimates, or Part II of the estimates. Six is the pre-budget process, seven the budget process, eight the post-budget process, nine the program delivery, ten the audit of the program delivery, and eleven the public accounts. It could be that there are some steps in there that have to be added.

I would like to break those 11 steps along that supply continuum out to the committee. Now if you are talking about

[*Translation*]

même une place de sénateur pour tout ce qu'il a fait pour son parti et pour son pays. Cela épargne probablement plusieurs millions de dollars chaque année étant donné qu'on peut ainsi se débarrasser d'un homme qui n'est plus capable de s'acquitter de ses fonctions. Il faut se montrer pragmatique.

M. McGrath: Ensuite, il faut le payer à son poste de sénateur jusqu'à ce qu'il ait 75 ans.

M. J. Stewart: Certes, mais ce n'est peut-être pas grand chose; il faut être pragmatique. La question qui se pose est de savoir comment se débarrasser du bois mort, et le Sénat est très pratique à cet égard. Je ne dis pas que tous les sénateurs sont du bois mort.

Le président: Monsieur Huntington, vous avez la parole.

M. Huntington: Merci, monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord dire combien je suis surpris par les remarques qui viennent d'être faites au sujet du Sénat car, si cette institution n'est pas changée, je ne vois pas comment on va vraiment régler le grave problème du régionalisme au Canada. Le système parlementaire de tradition britannique est fondé sur le principe de la représentation en fonction de la population, ce qui donne le pouvoir aux grands centres urbains du pays. Il ne faut surtout pas sous-estimer la gravité du régionalisme et l'ampleur qu'il est en train de prendre. Or, je ne vois pas comment vous allez pouvoir résoudre ce problème à moins d'avoir un Sénat élu, disposant d'un droit de véto très puissant, afin de permettre aux représentants régionaux de se faire entendre. A l'heure actuelle, cette institution est bloquée par le système de parti et le système de caucus, et cela pose énormément de problèmes pour l'Ouest.

J'aimerais maintenant passer à votre comité des dépenses. Vous avez beaucoup insisté là-dessus et j'approuve l'importance que vous attachez au renforcement de certains éléments, sinon de tous, de notre système de comités.

J'espère que vous me permettrez, monsieur le président, d'énumérer les onze activités relatives à cet exercice. Il y a tout d'abord l'orientation politique; ensuite, l'établissement de la politique; troisièmement, la préparation de l'enveloppe budgétaire ou d'une partie du budget; quatrièmement, le processus de planification, et M. Hartle a dit ce matin qu'il s'agissait-là d'un processus très détaillé qui comprenait environ 42 étapes et pouvait s'étaler sur 30 mois. En d'autres termes, une fois que le processus est en cours, il faut qu'il aboutisse quelque part.

Au quatrième niveau, nous avons donc le processus de planification qui aboutit, au cinquième niveau, à la préparation des prévisions de dépenses ou de la partie II de ces prévisions. Le sixième niveau est le processus pré-budgétaire; le septième est le processus budgétaire lui-même, et le huitième, le processus post-budgétaire; au neuvième niveau, vous avez l'organisation des programmes, au dixième, la vérification de ces programmes, et enfin au onzième, les comptes publics. Il se peut que des étapes soient ajoutées à tout cela.

J'aimerais maintenant replacer ces onzes étapes dans le contexte des comités. Prenons l'exemple d'un comité très puis-

[*Texte*]

a very strong Standing Committee on Finance, Trade, and Economic Affairs being made the prime committee of expenditure, I would think they would be looking after the envelope Part I and Part II of the estimates, which reports the planning of the envelope. That then gives a political examination of policy and the direction of spending and why and where it is going. Then comes the budget process; I would think that committee is also involved quite substantially in the budget process in that their resource would have to feed back in a weakness that we as parliamentarians have in getting a handle on the budget.

Now you have a pre-budget process that I think would strengthen the system immensely if we could get that pre-examination as you are talking about delivering the subject matter of bills to committee before the second-reading debate, which we have done on occasion and we have not seen the bills back. The program delivery to me is where the public-accounts commottee comes in on the audit and Part III of the estimates, the organization of the information system so that the effectiveness of service toward the program's objectives can be measured in some way. It is a cumbersome process, but I think we are pioneering very important ground here.

I think you have to strengthen the committees that serve this continuum very substantially if, sir—and I do not think I am overstating—the system is going to survive. I think we are now getting very close to the hour of absolute crisis. Our spending is running away with us. We, as members—I do not care what party, what side—are totally irresponsible in allowing a deficit to double; if you hear from normally reliable sources from inside the system, that deficit this year is going to go to $24.5 billion. The country just cannot stand it. So I place anxiety on this.

I can go back to a dinner meeting with the new Comptroller General back in 1976, I think it was, and the Auditor General of that time; we had recognized, the three of us, with no problem at all the fact that if the spending process was not brought under control and proper examination, the country could not survive. I think you heard that cry from them in Victoria yesterday.

If this committee cannot get at the supply process, I think we are in very deep trouble, and I would appreciate some comments from you as to how you see the committee structure assisting it.

• 1725

Mr. J. Stewart: Well, when I talk about supply I am talking about the kinds of procedures which we now have in place—the standing committees looking at the estimates. I think we are in total agreement that this does not work, and that it really cannot work. So, I hope that the idea of the supply treadmill will be washed out.

It seems to me that what you are raising is really what I was getting at back in 1977, although I did not have anything of the sense of urgency then that I would have today on this. But

[*Traduction*]

sant comme celui des Finances, puisque c'est le principal responsable des dépenses. Je suppose que ce comité étudierait la partie I et la partie II des prévisions de dépenses, c'est-à-dire la planification de l'enveloppe budgétaire. Cela permet donc à ce comité de faire une étude politique de l'orientation et des mesures qui ont été prises au niveau des dépenses. Nous avons ensuite le processus budgétaire; je suppose que ce même comité participerait activement à ce processus, tout au moins beaucoup plus que ce n'est le cas actuellement.

Ce processus pré-budgétaire permettrait, à mon avis, de renforcer considérablement le système puisque les comités pourraient faire une étude préalable des projets de loi avant le débat en deuxième lecture, ce qui s'est déjà produit à plusieurs occasions, mais les projets de loi ne nous ont pas été renvoyés. En ce qui concerne l'organisation des programmes, c'est-là que le Comité des comptes publics intervient puisqu'il s'agit de la vérification des comptes et de la partie III des prévisions de dépenses. Il s'agit aussi de l'organisation des systèmes d'information afin de pouvoir évaluer si les objectifs du programme ont été atteints. C'est un processus très compliqué, mais je pense que nous avons défriché pas mal de terrain.

Il faut toutefois que vous renforciez les comités pour que ce système marche bien, et je n'exagère pas. J'ai l'impression que nous approchons à grands pas d'une crise véritable. Nous n'avons plus de contrôle sur les dépenses et les députés, quel que soit leur parti, se montrent tout à fait irresponsables en autorisant une augmentation aussi considérable du déficit. J'ai entendu dire, de source sûre, que le déficit de cette année passerait à $24,5 milliards. C'est tout simplement inacceptable.

J'aimerais revenir à un dîner que j'avais eu avec le nouveau contrôleur général, en 1976, et le vérificateur général de l'époque; nous étions tous les trois aisément convenus qu'à moins d'arriver à contrôler le processus de dépenses, le pays ne pourrait pas survivre. Je crois que c'est ce qu'on a dit à Victoria hier.

J'estime que si notre comité ne peut pas participer au processus d'approvisionnement, nous sommes vraiment dans une situation très grave, et je me demande comment, selon vous, notre structure de comités pourrait y parvenir.

M. J. Stewart: Lorsque je parle d'approvisionnements, je parle des procédures existantes, c'est-à-dire les comités permanents qui étudient les prévisions de dépenses. Je crois que nous sommes tous d'accord pour reconnaître que le système ne fonctionne pas et que, en fait, il ne peut pas fonctionner. J'espère donc qu'on va se débarasser de ce concept.

La question que vous soulevez est celle que je m'étais déjà posée en 1977, même si je ne le faisais pas alors avec autant d'urgence que maintenant. En ce qui concerne le rôle de la

[*Text*]

it seemed to me that, from a House of Commons' viewpoint, spending was one thing, and then, in some other part of the operation, there was taxation and revenue. And there did not seem to be any place where the two were brought together. And that is really what I had in mind when I proposed my committee back in 1977.

Now, today, it seems to me there is much greater urgency and I am not sure that you can deal with it simply in terms of expenditure on the one hand and revenue on the other hand. As I understand the situation, we are geared into transfer payments which ratchet up, by reason of the economic situation, old age pensions, guaranteed income supplement, the various things that are indexed— unemployment insurance benefits. And, on the other hand, revenues ratchet down, and if you have a booming economy your expenditures drop relatively, your revenues go up. So what we are really talking about ultimately is not a committee on expenditure and on revenue, but on the economy. I think this is what has emerged. What I am talking about now is different from what I was talking about in 1977.

But I do not see that there have been any changes in parliamentary procedure in the meantime that get at this at all.

Mr. Huntington: Well, we are ratcheting up our transfer payments and, obviously, we can see today that the revenues are ratcheting down and that means bankruptcy, unless we turn on the printing presses or unless we go to the domestic and world markets to borrow. And this is again against the objective that the country wants to see.

Mr. J. Stewart: Your interest rate then ratchets up.

Mr. Huntington: Absolutely. It is highly inflationary. The whole reaction to it, unless there is discipline, adds to the fuel of inflation. So we have a dilemma that seems to be politically impossible to resolve. Because what politicians, the great spenders and demanders of more and more programs, are going to attack the transfer payment problem?

We have built in, through our political opportunism, a situation of rigidities that we cannot address in a democracy, and I think we have come to that hour. It would appear that your committee on the economy is absolutely essential, but that is going to have to be a very substantive committee. I have attended some world conferences, with the top- flight economists of the world, and those guys are just in a debating society, one on one, putting each other down, and are not coming to any resolutions at all. It seems to be politically impossible to address the rigidities of the dilemma we find ourselves in today.

I have been working, ever since I got here, along with the chairman of this committee, since 1974, trying to bring about some discipline in the spending and revenue continuum, particularly the spending continuum, and it has turned out to be a frustrating exercise, and it looks as though the only way we are going to get any result is a deflation, and that means chaos in this country. Is it possible to resolve this? Is it possible to bring

[*Translation*]

Chambre des communes, il me semblait qu'on avait, d'une part, les dépenses et, d'autre part, les impôts et les revenus. J'ai l'impression que ces deux fonctions n'étaient jamais réunies. C'est en fait à quoi je pensais lorsque j'avais proposé la création de ce comité en 1977.

Aujourd'hui, je crois que la situation est beaucoup plus pressante et je ne suis pas sûr qu'on puisse régler ce problème en ayant tout simplement les dépenses d'un côté et les revenus de l'autre. Si je comprends bien, étant donné la conjoncture, les paiements de transfert ont augmenté les pensions de vieillesse, le supplément de revenu garanti et les différentes indemnités qui sont indexées, sans oublier les indemnités de chômage. Par ailleurs, les revenus ont diminué; avec une reprise économique, les dépenses diminuent relativement et les revenus augmentent. Donc, en fin de compte, ce dont il est question, c'est d'un comité chargé d'étudier, non pas les dépenses et les revenus, mais l'économie en général. Je pense que c'est ce qui ressort de tout cela et, en ce sens, ce dont je parlais en 1977 est un peu différent de ce que je préconise aujourd'hui.

Toutefois, je ne pense pas que, entre temps, les procédures parlementaires aient été modifiées pour vraiment s'attaquer à ce problème.

M. Huntington: Nous augmentons nos paiements de transfert et nous constatons bien sûr aujourd'hui que les revenus diminuent, ce qui signifie la faillite, à moins que nous ne fassions fonctionner la planche à billets ou que nous n'empruntions sur les marchés intérieurs et étrangers. Or, encore une fois, ce n'est pas là l'objectif que nous recherchons.

M. J. Stewart: Vos taux d'intérêt augmentent alors.

M. Huntington: Exactement. C'est extrêmement inflationniste. A moins d'imposer une certaine discipline, la réaction à tout cela ne fait qu'aggraver l'inflation. Nous nous trouvons donc face à un dilemme dont la solution politique semble impossible. En effet, quels politiciens, qui demandent toujours de plus en plus de programmes, vont s'attaquer aux problèmes des paiements de transfert?

A cause de notre opportunisme politique, nous avons créé une situation extrêmement rigide et il semble que le moment soit venu de créer votre comité chargé d'étudier l'économie; toutefois, il faudra que ce comité ait des pouvoirs très importants. J'ai assisté à des conférences internationales réunissant des économistes célèbres du monde entier, mais ils ne font que discuter et critiquer les théories de l'autre sans parvenir à une solution quelconque. Il me semble impossible de trouver des solutions politiques au système rigide que nous avons forgé.

Depuis que je suis député, et en collaboration avec le président de ce comité, c'est-à-dire depuis 1974, j'ai essayé d'imposer une certaine discipline à ce processus de dépenses et de revenus, surtout pour ce qui est des dépenses, mais je peux vous dire que cet exercice s'est révélé extrêmement frustrant car la seule façon d'obtenir un résultat semble être une déflation, ce qui signifie le chaos économique. Est-il possible de

[*Texte*]

this under control, or is the Auditor General's office, the Public Accounts committee, and the Comptroller General's office just spinning wheels? Is there a will?

• 1730

Mr. J. Stewart: That I guess is not a procedural question.

Mr. Huntington: It is survival.

Mr. J. Stewart: That is much more for the politician to answer. I suspect there is more of a will now than there was two years ago.

I do not think we ought to be entirely pessimistic. I watched fairly carefully the discussion on the recent federal-provincial fiscal arrangements, and, as you will recall, Mr. MacEachen proposed the abolition of the revenue guarantee compensation. Well, he ran into a lot of provincial resistance. The task force here had done its job, and I was really quite surprised at how politically responsible the House of Commons was, and the payments were cut back.

It seems to me, if members of Parliament bring the problem out repeatedly, that the public is much smarter than academics sometimes think. The public is really quite shrewd. I learned that from many fishermen who were quite illiterate; they knew an awful lot more about public works than a lot of engineers.

Mr. Huntington: It is a dilemma. I think if we are going to be responsible, somehow or other the 11 governments of the country and the politicians have to find that cut of some $10 billion to $12 billion, and we are moving then into the statutory areas of spending. However, that is apart from here, but I think that is one of the challenges that this committee is facing. We have to address this whole matter of expenditure and budgetary process and the economy.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington.

The last name on the list is Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Stewart, as a former colleague, I want to welcome you here. I am sorry I missed the beginning of the meeting, I was in another committee, but I have read your entire written document.

While I agree with many of your recommendations in your document, especially the provision for late sittings and for consideration by committee before second reading, I find it very difficult to agree with your suggestions or proposals that we should not move to more free votes or less discipline, especially on the government side.

It seems to me that if you insist on that in this country where there is so much regional difference, much cultural difference, and ideological difference.... You mentioned some when we were discussing the omnibus bill of 1968. In Alberta they were ready to accept the abortion clauses, but very much opposed to the reform in betting and in gun controls. In Quebec they were very much against the abortion reform, but very much in favour of the reforms in betting. Anyway, we have these diversities in this country.

[*Traduction*]

résoudre cette question? Est-il possible de la maîtriser, ou est-ce que le vérificateur général ou le Comité des Comptes publics ou le contrôleur général travaillent vainement? Est-ce qu'il y a vraiment une volonté?

M. J. Stewart: Ce n'est pas une question de procédure.

M. Huntington: C'est une question de survie.

M. J. Stewart: C'est une question pour les hommes politiques. Je pense qu'il y a plus de volonté qu'il y a deux ans.

Je ne veux pas être pessimiste. J'ai suivi les discussions sur les ententes financières fédérales-provinciales et vous vous rappellerez que M. MacEachen a proposé d'abolir la compensation pour les garanties de revenus. Il a rencontré beaucoup de résistance provinciale. Le Comité du Travail a fait son devoir, et j'ai été vraiment surpris de voir comment la Chambre s'est montrée responsable, et les paiements ont été suspendus.

Il me semble que si les membres du Parlement soulèvent de façon répétée le problème, que le public est beaucoup plus intelligent qu'on ne le pense. Le public est vraiment très intelligent. J'ai appris ce fait des pêcheurs qui ne sont pas instruits mais qui étaient beaucoup plus au courant des travaux publics que beaucoup d'ingénieurs.

M. Huntington: C'est un dilemme. Je pense que pour être responsables, les onze gouvernements de ce pays et les politiciens doivent trouver un moyen de couper 10 à 12 milliards de dollars mais on parle donc des domaines statutaires. C'est une question à part, mais je pense que c'est un défi auquel doit faire face le Comité. Nous devons nous attaquer aux problèmes des dépenses, du processus budgétaire, et de l'économie.

Le président: Merci, monsieur Huntington.

Le dernier nom sur ma liste c'est M. Allmand.

M. Allmand: Monsieur Stewart, je veux vous souhaiter la bienvenue en tant qu'ancien collègue. Je regrette d'avoir manqué le début de la réunion, mais j'assistais à un autre comité. Cependant, j'ai lu votre document en entier.

Même si je suis d'accord avec plusieurs recommandations de votre document, surtout les dispositions en cas de séances tardives et à propos des discussions par le Comité avant la deuxième lecture, il m'est difficile d'accepter vos suggestions ou propositions que nous ne pouvons pas voter plus librement, avec moins de discipline, surtout du côté du gouvernement.

Il me semble que si vous y insistez, dans ce pays où il y a tant de différences régionales, culturelles, et idéologiques... Vous en avez parlé quand nous discutions le bill omnibus de 1968. En Alberta ils étaient prêts à accepter les articles sur l'avortement mais ils étaient contre les réformes dans les domaines des paris et des contrôles d'armes. Par contre, au Québec, ils étaient contre l'avortement, mais ils étaient en faveur des réformes dans le domaine des paris. Nous avons de la diversité dans ce pays.

[*Text*]

If you insist on the strictest, then within the parties what in fact happens is the third and the fourth and the fifth party. For example, on page 30 of your document, in discussing Mr. Baker's proposal that the committees be given more power to issue independent reports and studies and that these be submitted to the House and that a response made by made for the government, you say:

> This would be a move in the congressional direction: parties that had no responsibility to govern, and indeed were in opposition to the Government, would be directing the Government.

In fact, that is what has happened half the time I have been here in 17 years. In my 17 years, every other election has been a minority government. The Parliament I was here with you in 1965, there were four parties in opposition. There were the Conservatives, the NDP, the Social Credit under Bob Thompson and the *Ralliement des Créditistes* under Réal Caouette, who were separate parties at that time. So what happens? I think this explains to a great extent why we have had so much loss to the Liberal party in the west. If we had more freedom in our system, in our rules, to vote on issues as those members saw fit with respect to their own interests, I think the parties would have stayed together as they have in the United States. It is very hard in the United States for third, fourth, and fifth parties to evolve because of the freedom there that they have within the parties. The rules provide for that freedom. If I could vote against a certain bill to protect the interests, let us say, of anglophone Quebeckers and still remain a Liberal—and not defeat the government, not force an election—I may prefer the Liberal government but may be opposed to Bills 1, 2, and 3, and not 5, 6, and 7.

• 1735

You say, in your concluding remarks, that we must make our rule changes on the basis that there will be minority governments, but I find there are other suggestions in your paper that we should stick to rules that do not consider minority governments, because if you do stick to the old rules you will, in fact, have more minority governments in the sense that you will have third, fourth, and fifth parties. I think we will have *Péquistes* in the next Parliament, and we may have some new western members of some party, I do not know.

An hon. Member: We may have a new country out there.

Mr. Allmand: Yes—I hope not.

The other way, of course, of approaching it: If you do not have changes of rules in the House to permit this flexibility, you have to go to the Senate, the counterbalancing element in the Senate. I would like your reaction to my comments.

Mr. J. Stewart: Let me first say a word about what has happened in the United States. I think it is all too inviting to look at the freedom in the U.S. Congress where every congressman is his own party, except—

Mr. Allmand: I am not suggesting that we go that far.

[*Translation*]

Si vous insistez sur les articles les plus stricts, alors il y aura une troisième, une quatrième et un cinquième parti. A la page 30 de votre document quand vous parlez de la proposition de M. Baker qui veut qu'on donne aux comités le pouvoir d'émettre des rapports et des études indépendants et qu'ils soient déposés à la Chambre et qu'une réponse soit faite pour le gouvernement, vous dites:

> *This would be a move in the congressional direction: parties that had no responsibility to govern, and indeed were in opposition to the Government, would be directing the Government.*

En effet, c'est cela qui est arrivé pendant la moitié de mes 17 années de présence. Pendant ces 17 années, une élection sur deux a donné un gouvernement minoritaire. Pendant le Parlement de 1965, il y avait quatre partis d'opposition. Il y avait les conservateurs, les nouveaux démocrates, le crédit social sous Bob Thompson, et le Ralliement des Créditistes sous Réal Caouette, tous des partis distincts. Alors qu'est-ce qui arrive? Je pense que ce fait explique les pertes du parti libéral dans l'Ouest. À mon avis, s'il y avait plus de souplesse dans notre système et dans nos règlements et si les députés pouvaient voter comme ils le veulent selon leur propre intérêt, je pense que les partis seraient restés unis comme aux États-Unis. Il est très difficile aux États-Unis pour un troisième, quatrième ou cinquième parti d'exister à cause de la grande souplesse même des partis. Les règlements rendent possible cette liberté. Si je pouvais voter contre un bill quelconque pour protéger les intérêts, disons, des anglophones au Québec et rester quand même libéral—sans faire tomber le gouvernement ni provoquer une élection—je peux préférer le parti libéral mais être contre les projets de loi 1, 2, et 3 et pas contre 5, 6 et 7.

Vous dites dans vos conclusions qu'on doit tenir compte du fait qu'il y aura des gouvernements minoritaires, mais dans d'autres parties de votre document je trouve le contraire, et si on ne garde pas les anciens règlements, on trouverait, en effet, qu'il y aura plus de gouvernements minoritaires dans le sens qu'on aura un troisième, quatrième ou cinquième parti. Je pense qu'on aura des péquistes dans le prochain Parlement et nous aurons peut-être des nouveaux partis de l'Ouest, je ne sais pas.

Une voix: On aura peut-être un nouveau pays.

M. Allmand: Oui, mais j'espère que non.

Il y a, bien sûr, un autre moyen de régler le problème si on ne peut pas changer les règlements à la Chambre afin de donner cette souplesse, on doit aller au Sénat, aux personnes qui font équilibre au Sénat. J'aimerais avoir votre avis.

M. J. Stewart: Je vais d'abord parler de la situation aux États-Unis. Je pense qu'il est bien séduisant de voir la liberté au Congrès américain, où chaque homme constitue son propre parti, sauf que . . .

M. Allmand: Je ne dis pas qu'on doit aller si loin.

[*Texte*]

Mr. J. Stewart: —no—excepting insofar as organizing the Congress is concerned. What has happened there is that the power of the presidency has grown to counteract the centrifugal forces in the Congress. The office of the president now is immensely more powerful, and the president, when he feels that the national interest is being neglected by reason of congressmen who are looking at their own congressional districts, gets on the media and addresses the nation and mobilizes the nation and the congressmen are, in effect, told to line up. So they, too, get their government discipline. It comes in a different way. It comes through the presidency, to a great extent in the United States—the rise of the presidency, the imperial presidency, as they now call it. That is one way. I do not think that is an inviting alternative at all, because you are not much better off.

The second—

Mr. Allmand: Mr. Stewart, in defeating a bill they do not defeat the government and force an election.

Mr. McGrath: They are different systems—that is the difference in the systems.

Mr. Allmand: You can have a hybrid, anyway.

Mr. J. Stewart: Coming now to the matter that I think you have most at heart, the question of my criticism, if that is not too strong a word, of Mr. Baker's proposal, there is no question in my mind that when you have a minority government the power of the government is very considerably reduced. There is also no question in my mind that minority governments sometimes do very foolish things. They do not last very long, which probably is a good thing too—about 18 or 20 months. What I am really concerned about is the setting up of procedures that facilitate opposition parties, putting statutes on the books, or putting orders and resolutions in the *Journals* of the House of Commons that are contrary to the stand of the responsible government. There is no question that the government is going to bend to the opposition party in that situation. What I am opposed to is setting up formal procedures that institutionalize the power of the opposition. In a sense, the opposition is dedicated to bringing the government down, not making it work better. It is a little bit strange. It is a little bit like assuming too much that they should suddenly decide that they are going to work for good government over the head of the responsible ministers. That was my point.

• 1740

Although I have to say, you know, and you will have noticed that, toward the beginning of my presentation I recognized your point, it is very difficult in this country to corral the political interests into two teams. We were not successful in doing that. We got three, four, even five teams, out playing the two-team game at one time.

Mr. Allmand: But Mr. Stewart, what I am afraid of is that, if we do not provide for a certain flexibility in the rules of our House for situations where the government will have to bend to Parliament, there could be serious consequences. If we do

[*Traduction*]

M. J. Stewart: . . . non—sauf en ce qui concerne l'organisation du congrès. La situation là-bas c'est que le pouvoir du président a augmenté de façon à équilibrer les forces de division au Congrès. Le président a beaucoup plus de pouvoirs maintenant, et quand le président pense qu'on néglige les intérêts nationaux pour les intérêts des districts, il parle aux media, il mobilise la nation, et on dit au Congrès, en effet, de se souder. Alors ils ont, eux aussi, leur discipline. Mais c'est une discipline différente. Dans une grande mesure elle vient du président des États-Unis—un président impérial comme on dit maintenant. C'est une méthode. Je ne pense pas que tout le monde sera séduit, car ce n'est guère mieux.

Deuxièmement . . .

M. Allmand: Monsieur Stewart, quand on rejette un bill on ne fait pas tomber le gouvernement et on ne provoque pas une élection.

M. McGrath: Il y a des systèmes différents, c'est-à-dire des différences dans les systèmes.

M. Allmand: On a un hybride en tout cas.

M. J. Stewart: En ce qui concerne la question qui, je pense, vous préoccupe le plus, la question de ma critique de la proposition de M. Baker, et je ne veux pas employer un mot trop fort, pour moi il n'y a pas de doute que dans un gouvernement minoritiare, le pouvoir du gouvernement est diminué de façon considérable. Pour moi il n'y a pas non plus de doute que les gouvernements minoritaires font parfois des choses insensées. Ils ne durent pas longtemps, ce qui est probablement bon; à peu près 18 ou 20 mois. Ce qui me préoccupe le plus c'est d'établir des procédures qui aident les partis d'opposition, d'établir des lois, ou d'émettre des décrets et des résolutions dans les journaux de la Chambre qui s'opposent au gouvernement responsable. Le gouvernement va sans doute alors tenir compte de l'opposition. Mais je suis contre des procédures formelles qui institutionnalisent le pouvoir de l'opposition. Dans un sens, l'opposition a pour vocation de défaire le gouvernement, pas pour le faire mieux marcher. C'est un peu drôle. c'est comme tenir pour acquis qu'ils vont subitement décider de travailler pour le bien du gouvernement par-dessus la tête des ministres responsables. C'est là ce que je voulais dire.

Ce que je veux dire, vous savez, et vous aurez constaté qu'au début de mon exposé j'ai reconnu votre point de vue, mais il est très difficile dans ce pays de regrouper les intérêts politiques dans deux équipes. Nous n'avons pas réussi. Nous avons eu trois, quatre, même cinq équipes, qui jouent un jeu à deux équipes en même temps.

M. Allmand: Mais ce que je crains, monsieur Stewart, c'est que si nous n'introduisons pas de souplesse dans les règlements de la Chambre lorsque le gouvernement doit plier devant le Parlement, il y aura des conséquences très graves. Si cette

[*Text*]

not provide for that either in our Constitution or in our rules, not only will you have the splitting up into regional parties—and one could say right now that we are all regional parties in this Parliament—but we may also have a splitting up of the country. In other words, if the federal institutions, the Parliament of Canada, do not respond properly to the regional interests of Canada, the stresses may lead to the complete breakup. So there is a tradeoff. Sure, it is more efficient to stick with the rules that work or work better in homogeneous societies but, if they do not, sometimes we have to give a little here, if we want to maintain the country and have an institution, Parliament, of which in Saskatchewan and in Newfoundland they will say, That is our Parliament; it works for us.

Mr. J. Stewart: You know, it depends on the assumption you start with. In the American system, the assumption was that the country would survive with the status quo. Consequently, they were not afraid of stalemates between the House of Representatives, the Senate, the presidency, the court. The whole presumption of the British system has been that the government must not be immobilized; that, if the government is immobilized, the country will not be able to meet crises. In a sense you are posing this dichotomy. Do we opt for a system in which you can have real vetoes by groups which favour the existing arrangements, or do we have a situation where the government deals with the situation as best it can, accepting its responsibilities?

I do not think you can work out procedural arrangements which define the balance. It seems to me that you cannot expect the people who write the rules to replace the discretion and wisdom of politicians. The players on the field, the politicians, are going to have to be aware of what is politically feasible. All I am arguing is that a good set of rules facilitates what can be done. I am not proposing that a good set of rules will supplant the politician, any more than I would argue that a TV set will supplant professors in classrooms.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I suspect this could be debated for months, and we will be debating it; so I will not pursue it.

The Chairman: I know. You have touched on some vital points, and we are going to be faced with that challenge throughout this committee's hearings. Yes, Mr. Reid?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I have one short question. Following on Mr. Allmand's suggestion that members should be more free to vote the way they choose, can you think of any role or any procedure in the rule books of Parliament which prevents a member from voting any way he chooses on any particular piece of legislation?

Mr. J. Stewart: No, I cannot. I think the rules have been written on the assumption that every member is free and independent.

Mr. Allmand: On a point of order, may I say that you would defeat the government. You could be simply voting on a bill and not voting on two things. You are always voting to

[*Translation*]

souplesse n'existe ni dans la constitution ni dans les règlements, on aura non seulement la division dans les partis régionaux et on peut dire que même maintenant, il existe des partis régionaux dans ce parlement—mais on aura aussi la division dans le pays. En d'autres termes, si les établissements fédéraux et le Parlement du Canada, ne répondent pas adéquatement aux intérêts régionaux du Canada, les stress peuvent mener à une division totale. Alors c'est un compromis. Je suis d'accord, qu'il est beaucoup plus efficace de garder des règlements qui marchent ou qui marchent mieux dans des sociétés homogènes, mais, s'ils ne marchent pas, nous devons avoir un peu plus de souplesse si nous voulons préserver le pays et une institution de laquelle les gens de la Saskatchewan ou de Terre-Neuve peuvent dire, c'est là notre parlement; il travaille pour nous.

M. J. Stewart: Mais vous savez, cela dépend de vos suppositions. Dans le système américain, on suppose que le pays peut survivre avec le statu quo. Alors on ne craint pas les impasses entre la Chambre des représentants, le Sénat, le président, les cours. Le système britannique suppose que le gouvernement ne doit pas être paralysé; si le gouvernement l'est, le pays ne peut pas faire face aux crises. Dans un sens vous nous posez un dilemme. Allons-nous choisir un système où un vrai veto peut-être exercé par des groupes en faveur du système courant, ou allons-nous choisir une situation où le gouvernement assume ses responsabilités de la meilleure façon possible?

Je ne pense pas qu'on peut établir des procédures équilibrées. A mon avis, on ne peut pas substituer les législateurs à la discrétion et à la sagesse des hommes politiques. Les politiciens doivent être au courant de ce qui est possible en termes politiques. Je suis pour de bonnes règles qui peuvent faciliter les choses. Je ne suis pas pour des règles qui éliminent le politicien, pas plus que pour une télévision qui élimine les professeurs.

M. Allmand: Monsieur le président, j'ai l'impression que l'on peut discuter de cette question pendant des mois et comme nous allons le faire, je ne vais pas insister.

Le président: Je sais. Vous avez abordé des points importants, et nous devons faire face à ce défi pendant toutes les séances du comité. Oui, monsieur Reid?

M. Reid (Kenora—Rainy River): J'ai une question très brève. Suite à la suggestion de M. Allmand que les députés doivent avoir plus de liberté pour voter comme ils veulent, pouvez-vous nous dire s'il existe une procédure dans les règlements du Parlement qui empêchent un député de voter comme il l'entend sur une législation quelconque?

M. J. Stewart: Non, je ne peux pas. Je pense que les règlements ont été établis sur l'hypothèse que chaque membre est libre et indépendant.

M. Allmand: Je veux invoquer le Règlement et vous dire que vous ferez tomber le gouvernement. On peut voter très simplement sur un projet de loi et pas sur deux choses. On vote

[*Texte*]

maintain the government and the bill. I would like to be able to vote separately to maintain the government, and to amend or defeat a bill. So you are right.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): One final question, Mr. Chairman, and that will be it.

The Chairman: Mr. Reid, yes.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Thank you. Could you think back, Mr. Stewart, to the events of 1968 when a budget bill was defeated in the House of Commons, and the government had its competence renewed by coming back with a separate motion of confidence. Would you not say that in effect that created a new precedent, whereby the governments of the day could be defeated on extraordinarily important legislation? The budget bill, in my judgment, is one of the most important emanations of government policy. So the fact of the matter is that the procedure exists in the Canadian House of Commons, sanctified by practice, that in point of fact we can defeat the government on any legislation and we can give it confidence, if we choose, in another way.

• 1745

Mr. J. Stewart: Yes, this is correct. If you take a formal vote of confidence, all it does is express the opinion of the House. It is of no direct legal consequence. But the reason governments take them seriously is that what the House is saying is the next time you ask for supply, you will not get it. As I say in my written presentation, it is the power of supply which is the ultimate power. It is not the power to refuse government's non-financial legislation, or even its tax bills; it is the power of supply which is the ultimate power, the practical power that the House of Commons has vis-à-vis the government.

An hon. Member: Right on.

The Chairman: Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Before you adjourn, Mr. Chairman, I hope you will ask for consent at the next sitting to have Dr. Stewart's paper appended—

The Chairman: Yes, that is right. Because Dr. Stewart did not read it out—

Mr. McGrath: That is right.

The Chairman: —I would hear a motion to that effect right away, please.

Mr. McGrath: Well, you cannot, because we do not have a quorum.

The Chairman: I think we can give notice and have it ratified at the next meeting. Thank you very much.

I would like to thank Dr. Stewart on your behalf for coming here this afternoon. It has been most interesting. Thank you very much, sir.

Mr. J. Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

toujours pour garder le gouvernement au pouvoir et pour le bill. Je veux pouvoir voter séparément pour le gouvernement et pour modifier ou rejeter un projet de loi. Alors vous avez raison.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Une question finale, monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Merci. Vous rappelez-vous, monsieur Stewart, les événements de 1968 où le budget a été rejeté à la Chambre, alors que le gouvernement était maintenu par motion de confiance distincte. Ne pensez-vous pas que cela a créé un précédent? Le Gouvernement peut être défait sur une question de législation importante—a mon avis, le budget est un aspect des politiques gouvernementales des plus importants. Ainsi, la procédure existe à la Chambre des communes, appuyée par la pratique, qu'on peut défaire le gouvernement sur n'importe quelle loi et par ailleurs lui témoigner notre confiance, si on le veut.

M. J. Stewart: Oui, vous avez raison. Si on pose officiellement la question de confiance, cela ne montre que l'opinion de la Chambre. Il n'y a pas de conséquence juridique directe. Mais la raison pour laquelle les gouvernements prennent ces votes au sérieux, c'est que la Chambre dit en effet que la prochaine fois qu'on demandera des crédits, on ne les aura pas. Ce que je dis dans mon exposé écrit, c'est que le pouvoir d'affecter les crédits est le pouvoir ultime. Ce n'est pas le pouvoir de rejeter une législation non financière, ou même les projets d'impôts; c'est le pouvoir d'accorder des crédits qui constitue le pouvoir réel, le pouvoir pratique qu'a la Chambre des communes face au Gouvernement.

Une voix: C'est ça.

Le président: Monsieur McGrath.

M. McGrath: Avant de lever la séance, monsieur le président, j'espère que vous allez demander l'accord à la prochaine séance d'annexer les documents de M. Stewart . . .

Le président: Oui, vous avez raison. Car M. Stewart ne l'a pas lu . . .

M. McGrath: C'est ça.

Le président: . . . j'aimerais une motion à cet effet tout de suite, s'il vous plaît.

M. McGrath: On ne peut pas, car on n'a pas le quorum.

Le président: Je pense qu'on doit le faire savoir et voter à la prochaine réunion. Merci beaucoup.

Je veux remercier M. Stewart en votre nom d'être venu cet après-midi. Cela a été très intéressant. Merci beaucoup, monsieur.

M. J. Stewart: Merci, monsieur le président.

Le président: La séance est levée.

APPENDIX ''SPPR-01''

PROCEDURE REFORMS: SOME GOALS AND PROPOSALS

A Submission to the Special Committee on Standing Orders and Procedure of the House of Commons

July 8, 1982

John Stewart

St. Francis Xavier University

Antigonish, Nova Scotia

Proposals to reform the rules and practices of the House of Commons should be consistent with our constitutional system; they should make for the easier resolution of political conflict; and they should be practical. The purpose of this submission is to suggest in a preliminary way some of the factors that limit what can be achieved by reform, to propose the direction reform might take, and to put forth some proposals for consideration.

Party Discipline Essential

Our system of government was shaped largely by constitutional developments that took place in England during the seventeenth and eighteenth centuries. In much earlier times the king was the government, but very soon kings saw the advantage, even the political necessity, of governing with the help of occasional parliaments: taxes agreed to in parliaments were paid better, and laws made in parliaments were obeyed better. Then, in the fourteenth and fifteenth centuries, the House of Commons managed to increase its power by making its co-operation essential in these two most important matters: it became established that no new taxes could be imposed without the agreement of the Commons, and that no new statutes could be enacted unless they had been approved by the Commons, and were in exactly the form approved by the Commons. But the king still had the right and duty to carry on as the government.

Still later--throughout the seventeenth century--mainly as the result of financial crises caused by the fact that the kings' revenues were insufficient to meet the costs of government, the right of the king to govern came increasingly in conflict with the control of the Commons over supply. Three outcomes were possible. First, the House of Commons could be abolished either

formally or in effect, with the result that the government would become an absolute monarchy, as did the governments of some continental countries, such as France and Spain. Second, the constitution might go republican, with the House of Commons, the body representative of the sovereign people, as the governing body, with day-to-day administration delegated to a subordinate body, a mere executive. Third, some kind of mixed constitution based on a modus vivendi between the king and the Commons could be achieved. The third possibility is the one that was realized in England early in the eighteenth century.

Later in that century most of the British colonies in North America, frustrated by the remote and unsympathetic government in London, the eastern government of that day, separated from the Empire. In their new constitution they opted for the republican model. During the nineteenth century the English mixed model was introduced in the remaining British colonies in North America as they became increasingly autonomous.

As a result the House of Commons is not legally the governing body in Canada's national government. If we are seeking to locate legislative sovereignty, as distinct from executive power, we have to turn to Parliament--the Queen, the Senate, and the House of Commons--and also to remember that the sovereignty of the Parliament of Canada has been limited ever since 1867 by the fact that Canada is a federation and since April, 1982, by the charter of rights. If we are seeking to locate executive sovereignty, we have to turn to the Crown. And not only is the Crown the executive, but it has a monopoly over the initiation of government spending--under Section 54 of the British North America Act, the House cannot initiate supply business--and in practice it has a virtual monopoly over the initiation of changes in the statute law.

Nevertheless, the power of the House of Commons is very great--not to do things itself, but to prevent things from being done, and to cause others to act lest the House withdraw its co-operation. Without the co-operation of the House of Commons no new statutes can be enacted, and without the co-operation of the House of Commons the executive government cannot carry on for long because ordinarily it is illegal to withdraw money from the Consolidated Revenue Fund without the specific agreement of the House. The ultimate power of the House in relation to the Crown--in effect the ministers--is the power to grant requested supplies, or to refuse them. The reason why there is some criticism of the use of Governor General's Warrants to obtain money from the C.R.F. during extended periods after general elections is that this makes the ministers less immediately dependent on the House of Commons.

Given the supply power of the House of Commons, why did not the British constitution go republican about 1700? Because the ability of the Crown--the ministers--to influence voters and subsequently members by what the opposition of that day called ''bribery and corruption'' was sufficiently great to enable the ministers to achieve majorities in the House.

This ability was greatly reduced by the Reform Act, 1832, which, among other things, eliminated the ''rotten boroughs'': thereafter the places, pensions, and honours at the ministers' disposal no longer were sufficient to assure that the voters did the right thing at elections. Once again, as at the beginning of the previous century, there was the possibility that the House of Commons would slip beyond ministerial control with the result that the constitution would swerve in the republican direction. This prospect was closed by the rise of disciplined political parties. Party discipline means that the members, instead of voting according to their own views or interests, or in accord with the wishes of influential interests in their constituencies--sometimes euphemistically called their ''consciences''--vote as their parties have decided. Discipline in the government party is essential for the continuation of our system; parties in opposition can be far more relaxed.

Attacks on the idea of party discipline have been heard in Canada throughout this century. It has been contended again and again that the ''sovereign people'' should elect their representatives, the members, and perhaps have the right to instruct and to recall them, and that the representatives should be entirely free from party discipline in speaking and voting in the House of Commons and its committees. This view was common at one time in the west, where party discipline often was seen as the means by which the will of the eastern interests--the banks, the manufacturers, the railway, et cetera--was forced on the members. This view was attractive in the west because of deep frustration with what were regarded as remote and unsympathetic eastern governments. Constitutionally, this view is basically a republican view; indeed, it was originally imported into Canada from the U.S.A. If it were to prevail here our system would become even more congressional than the American system; there the power of the House of Representatives--the name is significant--is restricted now by an elected Senate and by a president elected in a distinct process.

Party discipline is a topic highly relevant to the work of a committee on the rules and practices of the Canadian House of Commons in 1982 because of the increased use since 1968 of small committees, as distinct from committees of the whole House. Nobody resents very much the loyal support in the Chamber of the Cabinet by the members of the government party: that familiar cry, ''Trained Seals!'' is only banter. But how independent should government backbenchers be in carrying out tasks assigned by the House to its standing and special committees? Is there a conflict between a member's duty to serve the House to the best of his ability in committees and his obligation to support his party loyally?

In the 1963-68 period, when the 1968-69 reforms were in gestation, there were some members who favoured sending more and more work to standing and special committees precisely so as to bring about a loosening of party discipline. At the other extreme there were members who opposed the increased use of the smaller committees because they feared that the result would be a reduction of party discipline, and a subsequent rise of congressionalism.

Neither of these extreme views was decisive or even very influential in 1968-69, but it is interesting to notice how often in the 1968-72 period, when the results of the procedural reforms were emerging, the Liberals were twitted for following party discipline in the committees and thus abandoning a belief in ''participatory democracy'' which was attributed to them.

Procedure Reform No Panacea

When anything goes wrong in Canada the public should not denounce the members of the House of Commons as the ultimate culprits; nor, in turn should the members assume that with better parliamentary procedures their problems would be much lighter. For example, there is much to be said for a two-party system with a fairly regular alternation in office; under such a system Parliament and the government probably would work better. But we do not have a two-party system, and we have not had a regular alternation in office. These are facts of Canadian political life; we must live with the costs and consequences.

Again, it is a fact that public business is far heavier and more complex now than it was in 1867, when the first set of standing orders were adopted, or in 1906, 1910, 1927, 1955, or even in 1968-69, when they were revised. The cause of the difficulties brought on by the new complexity and greater volume of business is not simply that the procedures have not been kept up to date--although it is true that they have not been kept up to date. To some degree business has changed so that it is beyond the training and experience of many members. A fair number of members always have been drawn from the legal profession. Down to about 1945 the law was an adequate, even an excellent preparation for service in the House of Commons, provided that there were some able farmers, unionists, and businessmen around to guide them when they ventured away from justice and legal affairs. Today much of the work of the House relates to economic matters--and on such matters even the professional economists, let alone the lawyers, often are confused, and that regardless of whether they are in banks, think-tanks, the public service, or universities. Changes in the procedures of the House will not make it easy for members to handle much of the business that now comes to the House; yet the ineptitude of some members, now broadcast by television, contributes to the erosion of the authority of the House with the public.

Again, the present crisis in government finance does not result from flaws in the procedures of the House of Commons. Canada's transfer-payments policy was developed roughly between 1945 and 1970, during a period of vast national growth, in terms of working population, production, and prosperity, when Europe was rebuilding after the war and when the Far East was undergoing modernization. It is based on the assumption that the Canadian economy regularly will produce adequate revenues to pay for all kinds of transfer payments--pensions for the old, pensions for the young, equalization payments for provincial governments, unemployment insurance benefits, help to backward regional economies, help for university students, professors, and the sick.

What happens when the expenditures ratchet up, and the revenues go down? For one thing the pressure on members on both sides of the House becomes intense. Then procedures that worked well in the past sometimes rupture or explode.

Another cause of high political pressure is the new discontent in the west. There always have been western grievances. They were not imaginary, but were caused by geography, by the nature of the western economy, and by the fact that settlers, new communities, and new provinces had to turn to eastern sources for investment capital, as well as the fact that the government was in the east. It is no accident that all our ''third parties''--the Progressives, the C.C.F., and the Social Credit Party--had their greatest successes in the west. When our present transfer-payments policy was being founded the main source of revenue was taxpayers in Ontario. Probably the Ontario taxpayer did not rejoice at the thought that he was helping to pay for transfer payments to Nova Scotians, but given the fact that Ontario was Canada's manufacturing centre, he could draw some consolation from the knowledge that money sent to Nova Scotia by way of Ottawa came back to buy goods produced in Ontario. Now, however, many of the richest taxpayers reside in Alberta, British Columbia, and Saskatchewan, and make much of their money from the export of raw materials--oil, gas, forest products, coal, ores, and not just wheat. The money they pay to Ottawa to help Nova Scotians does not come back in many obvious ways. Understandably they ask themselves why their efforts to develop resources that they regard as their own should be taxed so that Ottawa can send money to Nova Scotians. Is it any wonder that members from the west are under heavy political pressure? Political pressure on the members means more strain on the procedures of the House of Commons.

In the past 20 years we have seen the maturation of discontent in Quebec. Those members who were here in 1962 and 1963 will remember how difficult it was for the House to adjust to the presence of Réal Caouette, Gilles Grégoire, and the 24 other Social Credit members elected in the Province of Quebec on June 18, 1962. Now almost all those members, despite some of the epithets hurled at them in the early days when they often frustrated the Liberals, the Progressive Conservatives, and the N.D.P., were loyal Canadians. What will happen, this Committee might ask, if after the next general election 12 or 20 genuine separatists from Quebec show up here, all totally dedicated to making a wreck of Parliament by exploiting every procedural opportunity for trouble--by motions early every afternoon to adjourn the debate, and motions early every evening to adjourn the House, by recorded divisions on every possible occasion, by appeals to the Speaker from all rulings by the Chairman of Committees of the Whole House, by interminable points of order and privilege, by the protraction of debate in the House and consideration in committees? Is it just possible that Standing Order 33 and Standing Order 75C will find new favour with former critics?

Politics is the art of the possible. Procedural reform no matter how thorough never will make politics in Canada the art of the perfect. On the other hand, sound procedures do not aggravate political frictions and tensions, and may help to reduce them. Given our frictions and tensions, we

need the best procedures that the Special Committee on Standing Orders and Procedure can devise.

Attitudes to Reform

The Liberals have been the government party for the last 19 years, with the exception of nine months after the election May 22, 1979. During 50 of the 61 years since the election of 1921, the Liberals have been the government party. It would be strange if these facts have had no influence on the attitudes of members to procedural reform.

The main action in the Chamber is between the government (the ministers) and the opposition. Ministers spend most of their time in the Chamber duelling with the opposition, and vice versa. Consequently, it is very easy for ministers, the opposition, and the media to come to think of the House of Commons as a body opposed to the government. The House tends to be identified with the opposition.

This means that ministers long in office easily can come to think that proposals that would give more influence to the House and its committees are anti-government proposals, to be regarded with hostility and ignored if possible. This is a mistake against which Liberal ministers should be on guard. Similarly, those members who are psychologically committed to being out of office may tend to blame their plight in large part on bad parliamentary procedure, on procedures that make things far too easy for the government. Neither of these extreme attitudes is conducive to a genuine reform of procedure. Both sides should want to make the whole parliamentary system of government work better. One side should not want to slight and by-pass the House. The other side should not want to make procedure a course of high hurdles and other obstacles for ministers. Probably the ideal procedure reform committee would be one composed of optimistic opposition members and of pessimistic, but not too pessimistic, government members.

Ministers should remind themselves constantly that parliaments began, not because lords and commons wanted to be heard, but because kings and their ministers saw that parliaments were the best way to get some very important things done. By holding parliaments they could convince the lords and commons of the necessity of what they had done, and the wisdom of what they were proposing to do. Despite all the improvements in communication, the sittings of the House of Commons continue to be the government's greatest political opportunity. It is in the House and its committees that they can explain thekr requirements and defend their proposals. There they can persuade the members and the public to support them. There they can test the political practicality of their plans.

The 1968-69 Reforms

Many different reasons contributed to the reform of the standing orders made on December 20, 1968, and July 24, 1969, but the most compelling of all was the general conviction that too much business was being done in the Chamber, especially in committees of the whole House. Before December, 1968, every ways and means motion had to be moved, considered, and voted in a committee of the whole House; since then ways and means motions are dealt with summarily in the House--they are not debated. Before December, 1968, every supply vote had to be moved, considered, and voted in a committee of the whole House; since then they go to the standing committees. Before December, 1968, every public bill had to be considered and adopted clause-by-clause in a committee of the whole House, since then most bills go to the standing committees for the committee stage. The basic principle of the 1968-69 reforms was, ''Down with committees of the whole House; up with the standing committees''.

The adoption of Standing Orders 75A, 75B, and 75C was an integral part of the shift of business from committees of the whole House to the smaller committees. Standing Order 33, the closure rule, works well from a procedural viewpoint when the House is debating a motion; for example, the motion to adopt the report of the flag committee in 1964, or any second-reading or third-reading motion. It can be used to end the committee stage of a bill in a committee of the whole House; but members who are strongly opposed to a bill are sure to dig in on the first clauses, with the result that the remaining clauses, perhaps the most important clauses, receive only formal consideration before closure. The pipeline debate in 1956 provides an example. Again, Standing Order 33 is too ponderous a rule for use on a series of independent motions such as the motions to amend bills at the report stage. Moreover, Standing Order 33 does not apply in the standing and special committees.

Those who supported Standing Orders 75A, 75B, and 75C had three main aims: (1) to enable the House to allot suitable periods of time, to ration time, to the important clauses in committees of the whole House or the smaller committees; (2) to enable the House to allot time for debates on amendments moved at the report stage; and (3) to provide a process by which the House could instruct standing and special committees to report back public bills that had been committed to them. A procedure was required, it was thought, to make it impossible for wilful chairmen or wilful committees simply to pigeon-hole bills, as at Washington. Without the prospect of Standing Orders 75A, 75B, and 75C the changes in the ordinary legislative process made in December, 1968, would not have been acceptable to most members.

I draw attention to this connection because Standing Order 75C has never been acceptable to some members. If it were abolished now, how would provision be made for the needs envisioned in 1968-69?

No attempt was made in 1968-69 to reform the standing committee system other than something of a revision of the list of committees and a reduction

in their size. It was anticipated that the new flood of work would cause difficulties in the committees. However, the prevailing attitude was that remedies should not be devised on the basis of speculation, but should be left to be devised in the light of experience. In a sense the 1968-82 period has been an experimental period. The House now may wish to consider remedies in the light of what has been learned during those years.

How well have the 1968-69 reforms worked? The abolition of the ways and means stage in a committee of the whole House before the introduction of tax bills--what sometimes was called ''the resolution stage''--was an improvement. The taxation process still needs changes, but this change achieved the particular improvement that was intended.

The shift of most public bills to the standing committees has made life harder for some public servants, who may be called to appear before the smaller committees, but are not called before the committees of the whole House; but it probably has improved the quality of the statutes enacted. The number of amendments made in the standing committees or those moved successfully by members in opposition are not adequate tests; those moved on behalf of the government may be the result of criticism by private members on either side, and amendments may be bad as well as good. In any case, the House simply could not function in 1982 if all public bills went to committees of the whole House for more than cursory consideration.

The new supply procedure has not realized some of the hopes that attended its origin, but in most respects it has been an improvement over the old procedure. Supply business is completed on time: in 1964-65 the main appropriation act went through on December 2, 1964; in 1966-67 it went through on November 30, 1966. The supply timetable now makes for some order in the annual sessions: the old fiscal year is ended and the new begun in a business-like way before April 1; by July 1 the main appropriation bill for the current fiscal year has been dealt with by the House; and no later than December 10 the fall supplementary estimates have been completed. This is advantageous from the viewpoint of the government. It makes for some predictability in the lives of private members. It assures that there is time for other important business in an annual session of normal length.

The new supply process has not resulted in any higher degree of control by the House over government spending; but there is no evidence that it has been worse than the old in this respect.

The Basic Aim Of Future Reform

Various minor criticisms of the present standing orders could be met fairly easily. However, it may be worthwhile to try to articulate what for some time seems to have been the basic cause of discontent--not because there is anything very new to say, but because the criticism is important and

requires attention. It relates, of course, to the balance of power or influence between the public servants and members of Parliament.

It is said by some members, and by others too, that too much power rests with the top public servants--the so-called ''mandarins'' or ''curiales''--who are protected from being held responsible by the constitutional doctrine that it is the ministers who are responsible to the House of Commons. The mandarins recommend, the ministers agree, and Parliament legitimizes--so runs an exaggerated version of the scenario. Too much power--influence, if that word is preferred--is in the hands of men and women whose credentials are mainly academic and bureaucratic, and who may try to reconstruct and to run the country according to some abstract system or paradigm learned in a graduate school. Naturally, their critics say that the mandarins are arrogant; possibly some are, for arrogance is fostered by book-learning, which simplifies, in contrast to experience.

Second, it is difficult to make mandarins institutionally responsible. The doctrine of ministerial responsibility focuses attention on the several ministers, on the Cabinet, and on the Prime Minister; but if ministerial responsibility to a high degree is only formal, who among the mandarins is responsible? They work behind a wall of secrecy. They ascend from one post to another frequently, and sometimes into early retirement. Decisions sometimes are made by them collectively informally, or under the influence of powerful mandarins outside the operating departments in question; yet there is no entity comparable to the Cabinet which can be held collectively responsible, or comparable to the Prime Minister.

Third, nowadays the mandarins are perceived as prone to mistakes, but quite ready to let their political masters take the rap. Success tends to justify power, and to excuse arrogance; failure makes both intolerable.

Even if these criticisms are gross exaggerations--as generalizations they must be exaggerations--that they have remained viable so long is cause for concern, especially now when the political pressures on our constitution are increasing.

How do the present rules and practices of the House of Commons foster mandarin power? The closer a bill or policy is to its final form when it comes to the House of Commons for legitimation, the greater the power of the curiales. The way to reduce mandarin power and to increase the power of the members, perhaps including ministers, is to have bills and policies come to the House earlier, in a greener state. To decrease mandarin power and increase the power of the House would not necessarily mean what in the abstract might be considered as better government, but it could produce government that is more acceptable politically--and acceptability is a prime element in all good government.

What would be the cost? Items of business brought to the House earlier probably would take more time, although that is not necessarily true. Assuming

annual sessions about 160 sittings in length, the government would have to have assurance that it would be no worse off than at present in terms of time. The government would have to be given adequate assurance that non-controversial items would move forward more rapidly than at present. It would have to be given the procedural means by which to move controversial items forward despite the inevitable opposition of the opposition.

Reforming The Ordinary Legislative Process

The House is at its best during great debates, but there is a good deal to be done that is not done well in the form of debate.

This is why centuries ago the House of Westminster originated the difference between procedure in the House and procedure in committee.

(1) Government bills should be studied in the standing committees before the second-reading debate in the House.

Perhaps the most unsatisfactory major part of the work of the House is second-reading debates: they tend to be long, dull, and clumsy. This is mainly because they are used for a purpose for which they were not intended. In the eighteenth century at Westminster the second-reading vote on public bills served only as a door-keeper. There were many, many bills; those to be rejected at once had to be separated from those on which the House was prepared to spend some time, but not necessarily to pass. This separation was accomplished by the second-reading vote after a brief debate. Then the bills that survived went forward to the first working stage, the committee stage, where they were explained in detail and considered clause by clause. But now because government business is given priority--while private members' bills are taken as they come--there is no need for a door-keeper; consequently, much of what formerly was done by way of explanation in committee has come to be done during the debate on the second-reading motion. This makes for long and awkward ''debates''. Moreover, because the proceeding is in the form of a debate with a vote at the end, the government has to defend its bills stoutly, and the opposition is cast in the role of an antagonist, at least initially. Some text-books even say that if the second-reading motion carries the House has approved the bill in principle! This gives far too much importance and finality to a stage at which most members are getting only their first look at bills.

It would be better if all government bills were to go to the standing committees after first reading for explanation by the ministers and their servants, and for exploration by the private members. This is committee work; it cannot be done well by long speeches in debate on television. In addition, since a minister would be explaining his bill, not defending it before a vote, he would be freer to accept sound proposals for amendment than at present.

The legislative record shows that many bills move forward through the legislative process quite rapidly after second reading, that is, once they are understood. Once the opposition has been given an adequate explanation, they have little or no objection to them. But in most sessions there are some bills--perhaps six to ten in number--that the opposition feels bound to try to amend drastically or to stop. This distinction between these two kinds of bills, which should emerge during the preliminary committee stage, could form the basis of a procedural difference designed to let the former kind move forward expeditiously, thus saving the time and energy of members for the controversial bills. (At Westminster some bills are even given second reading in committee, not in the House.)

This proposal is intended to accomplish several aims:

(a) to give private members a far greater opportunity to help shape governement bills;

(b) to enable the private members to question the responsible public servants before the House has had to vote for or against government bills;

(c) to improve the quality of debate in the House; and

(d) to save time on non-controversial bills so as to let the House spend its time on controversial bills.

(2) The length of speeches in the House should be shortened in the hope that there would be an improvement in the quality of debate. Some speeches really are learned papers: long, burdened with the kind of data that cannot be taken in unless studied, overly complex, and all-too-often ignored. Those who compose them may learn a great deal, but what do such speeches contribute to the decisions of the House or to the formation of public opinion? Too many speeches are spoken for the record; not enough is said in debate.

(3) The House should be free to decide to sit late so as to be able to conclude debates on second-reading and third-reading motions. Generally, most debates should end at the sitting at which they start, as at Westminster. Our ten o'clock rule for Mondays, Tuesdays, and Thursdays is far too restrictive; because of it debates that might be concluded in three hours on one evening sometimes take five hours on three evenings. The unity of debate is lost. What is more a member does not need to attend: he can read Hansard and then speak the next day or the next week, whenever the ''debate'' is resumed. The present rule--Standing Order 6(5)(a)--gives any 10 members the right to insist that the House work to rule, i.e., adjourn at the fixed hour. If there is to be a provision for deciding to sit beyond the fixed hour, would it not be democratic that the House decide to sit late by a majority vote? That is the British rule. To give a veto to an intermediate number of members, such as 10, seems arbitrary. When such intermediate numbers are selected they generally are set lower than the number of members in the smallest third party at the time. Reforming Standing Order 33 and Standing Orders 75A, 75B, and 75C.

Under our constitution the responsibility to govern rests ultimately on the ministers; therefore, they should be given the power to govern or be replaced. An opposition knows that a majority government can put through its measures if it is determined; yet it would be unreasonable to expect the opposition to stop talking on a measure to which they are strongly opposed when they know that the immediate result will be that they will be defeated in the vote. Therefore the Standing Orders must give the government the means to bring on votes. It is tempting to cry, ''There should be an election!'' whenever a government measure is highly controversial, but Canada is a parliamentary democracy, not a plebiscitary democracy. This is the rationale behind Standing Order 33 and Standing Orders 75A, 75B, and 75C. As the Hon. Walter Baker said in his November, 1979 document, ''Position Paper: The Reform Of Parliament'', the terms of Standing Orders 75B and 75C should be clarified to eliminate any uncertainty as to when the Government House Leader may make a motion under Standing Order 75C.

Reforming the Budget Process

In the fall of 1977, in response to a request from the Hon. Donald S. Macdonald, Minister of Finance, the Canadian Tax Foundation submitted to Mr. Macdonald's successor, the Hon. Jean Chrétien, an extensive paper on the preparation of budgets and the enactment of tax laws. (This paper is conveniently available in the report of a seminar on the budgetary process held on November 18, 1977, by the Canadian Study of Parliament Group.) Subsequently, in 1979, the Hon. John Crosbie, Mr. Chrétien's successor, expressed the hope that the entire process of budget making would be examined by a committee of the House of Commons. In March, 1982, the Canadian Tax Foundation, on the request of the Hon. Allan J. MacEachen, Mr. Crosbie's successor, made a second submission to the Minister of Finance. In the following month, April, 1982, Mr. MacEachen tabled a paper, ''The Budget Process''. This paper can be regarded as the reaction of the Minister of Finance to all the comments and proposals made earlier.

Reforming the budget process falls into two parts: the pre-budget phase and the post-budget phase. The main proposal put forward by the Canadian Tax Foundation committees with regard to the post-budget phase was that tax bills be sent in whole or in part to a small committee where witnesses could be heard. Mr. MacEachen's response is that the key to more effective parliamentary consideration of budget measures does not lie so much in procedural change as in ''...a more thorough and focussed discussion at each stage....'' This discussion, he says, ''... can be improved through practices such as the tabling of comprehensive Notices of Ways and Means (Motions) and the provision of technical explanations. It can also be helped by the use of standing or special committees where circumstances warrant.''

Mr. MacEachen puts his main emphasis on the need for change at the pre-budget phase. He advocates ''...a redefinition of budget secrecy to bring it in line with modern realities.''

The Special Committee on Standing Orders and Procedure might wish to look at what could be done to improve the taxation process at both the pre-budget and post-budget phases. However, it would appear that little if any procedural change is likely to be required.

Reforming Supply Business

Undoubtedly the House needs to give thought to the achievement of a better balance between government revenues and expenditures. It is doubtful, however, that this can be done in the context of supply business, even with the main supply guillotine falling on or before June 30, fairly early in the fiscal year.

First, almost half of the government's expenditure is in the form of transfer payments. These rise or fall because of independent variables; e.g., the birth rate, the length of average life, the unemployment rate; moreover, they are impervious to reduction in the context of supply business. These together with the interest on the public debt amount to about 53 millions of the 73 millions set forth in the 1982-83 estimates.

Second, to cut supply for much of the rest--the armed services, the RCMP, et cetera, is virtually unthinkable for most members.

Third, by the time the main estimates come to the House in February it is far too late to make cuts except in very minor, discrete items. It is no accident that the cuts made over the years--both before and after 1968--have been trivial in relation to the total amount spent.

My conclusion is that the examination of the annual estimates as a means of controlling spending is obsolete; it has been obsolete for years.

Supply business can be used for the legitimate purpose of (a) attacking particular ministers and their departments and (b) attacking the entire Cabinet. This can be done on allotted supply days, either in debates on opposition motions or by taking up particular sets of estimates. The idea of delaying supply to put pressure on the government because of some particular administrative matter, to take time from a controversial bill, or to hold up the business of the government generally may be attractive to an opposition from time to time. There may be something to be said for that approach, but it should be seen for what it is--a political pressure opportunity--and not as a means of gaining effective control over government spending.

Undoubtedly, money could be saved by tighter management in departments and crown agencies, but are these the kinds of reductions that would be needed to bring revenues and spending into a balance? The problem of large, runaway deficits arises from the general state of the economy, which has triggered larger and larger expenditures for transfer-payment programs as well as higher interest on the debt and higher costs for the acquisition of goods and

services, while producing relatively smaller and smaller revenues, and not from a failure of the standing committees of the House of Commons to scrutinize departmental spending estimates carefully. Indeed, some of the time and effort spent on the supply treadmill annually might be better spent on other business.

In 1977, I suggested the creation of a major standing committee on national economic policy. What I had in mind was a committee that would pay attention to the projected levels of expenditure but also to the revenue side, to the budget and budget papers, to the relation between revenue and expenditures, and to the impact of taxing and spending on Canadian society. I still think that too much time is spent reviewing the estimates, and not enough intensive attention to economic and financial policy in small committees. Perhaps the vote on the main budget motion should be delayed until after the budget and the budget papers had been studied for a set period in committee.

As recommended by the Hon. Walter Baker in November, 1979, the standing committees should be reduced in size, and their membership stabilized. The quorums should be reduced.

The House ought not to be asked to concur in general reports from committees, but only in draft orders or draft resolutions. The House expresses its will by orders, and its opinion by resolutions. General reports--in essay form--often are vague, sometimes perhaps somewhat contradictory, and occasionally contain extraneous assertions. A member might be able to vote for a draft order or a draft resolution in isolation, but not if it were embedded in a general report to which he had serious objections. The House ought to be able to know precisely what it is deciding.

In his position paper of November, 1979, the Hon. Walter Baker put forward various proposals intended to enhance the power of private members serving on standing committees. His aim and mine are much the same, but our approaches are different. He proposes only minor changes in the ordinary legislative process for government bills; I propose a fundamental change. He proposes to give the private members more power by letting the standing committee initiate studies; I should prefer to see them involved early in studying areas in which the government is planning to act, as in the case of the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements.

One of Mr. Baker's proposals would have the annual reports of all departments and Crown corporations referred automatically to the relevant standing committees. Under the present standing orders one effect of this would be to authorize the several standing committees to report from time to time relative to these comprehensive references. Under the present standing orders any member may move concurrence in a committee report under motions.

Another of his proposals would have authorized each standing committee to apply to the House for terms of reference, drawn by itself, authorizing it to

conduct a special study or investigation of matters within the scope of the committee. To be successful the committee would need to have the support of at least 50 members with at least 10 from each of two parties. The number of such special investigations or studies underway at any one time would be limited to five. When a committee made a report the government would be required to make a reply within 21 sitting days. It was proposed that concurrence in any report could be moved by members as part of private members' business, on an allotted day, or under government orders. The paper does not say that only members designated by the party leadership might make use of an allotted day or that only a member designated by the government leadership might make use of government time; presumably this was the intention.

The goal of the proposal was to give private members on both sides of the House greater freedom from ministerial control in the activities of the House and its committees.

How this proposal would work would depend greatly on whether or not the government had a loyal majority. If so, it could quash proposals for special studies at the start. If not, opposition parties could launch studies and carry the consequent reports. The result would be orders and resolutions of the House by which the government would be bound to some degree. This would be a move in the congressional direction: parties that had no responsibility to govern, and indeed were in opposition to the government, would be directing the government.

My approach depends to some extent on the ministers seeing that it is in their own interest to involve the private members in the development of government bills and policies.

Private Members' Bills

Mr. Baker proposed to make more time available for debating private members' bills and for a form of closure to prevent bills from being talked out. His assumption is that these procedural changes would give more legislative power to private members. My view in 1977 was that private members are not likely nowadays to bring forward many important public bills. Perhaps if the procedural arrangements for private members' bills were more hospitable a larger number of important bills would come forward from private members and through private members. However, members should anticipate that sometimes they might find themselves having to decide whether or not to vote for bills of the ''motherhood'' type. What is more important is that with a minority government the parties in opposition would be in a position to put bills through the House of Commons against the resistance of the government. This seems congressional.

An Observation

A great deal of the time and energy of members is expended relatively unproductively in Ottawa--on the estimates, for example. Similarly, a great deal of time and energy is expended on frequent, even weekly, trips to and from constituencies across the continent. Until members' time and energy are used more economically the overload argument cannot be persuasive.

Conclusions

(1) It would be better to try to assure that private members are involved early in government business than to put the emphasis on giving private members opportunities to carry their own bills through to the Senate and perhaps to Royal Assent, and opportunities to initiate studies and investigations that might eventuate in orders and resolutions of the House.

(2) All rules changes should be devised on the assumption that the government of the day will be a minority government.

APPENDICE "SPRP-1"

RÉFORME DE LA PROCÉDURE: QUELQUES OBJECTIFS ET PROPOSITIONS

Mémoire soumis au Comité spécial du règlement et de la procédure de la Chambre des communes

8 juillet 1982

John Stewart

Université St-Francis

Antigonish (Nouvelle-Écosse)

Des propositions en vue d'une réforme des règles et des procédures de la Chambre des communes doivent être conformes à notre régime constitutionnel; elles doivent viser à résoudre plus aisément les différends et elle doivent être concrètes. L'objet de ce mémoire est de souligner, de façon préliminaire, certains des facteurs qui peuvent imposer une limite à la réforme, de suggérer l'orientation qu'elle pourrait prendre et de soumettre à l'étude certaines propositions.

Facteur essentiel: la discipline de parti

Notre régime a été pour une grande part modelé par les modifications constitutionnelles qui ont eu lieu en Angleterre au cours des dix-septième et dix-huitième siècles. Auparavant, le roi gouvernait seul, mais les rois se rendirent vite compte des avantages et même de la nécessité politique de gouverner avec l'aide de parlements de temps en temps: les impôts votés par les parlements étaient perçus plus facilement et les lois mieux acceptées. Puis, au cours des quatorzième et quinzième siècles, la Chambre

des communes parvint à accroître son pouvoir en rendant sa participation essentielle sur les deux plus importantes questions. Il fût dès lors convenu qu'aucun impôt ne pourrait être levé sans le consentement des Communes et qu'aucune loi ne pourrait être adoptée sans avoir, au préalable, été approuvée par les Communes sous la forme précise où elle l'avait été. Le roi avait toujours le droit et le devoir de gouverner.

Plus tard, tout au long du dix-septième siècle, en raison principalement des crises financières découlent du fait que les revenus des souverains ne suffisaient pas à couvrir les dépenses du gouvernement, le droit du roi à gouverner se heurta de plus en plus au contrôle des Communes sur les recettes. Trois solutions s'offraient alors. Tout d'abord, on pouvait abolir la Chambre des communes, officiellement ou de fait, le gouvernement devenant alors une monarchie absolue, tout comme c'était le cas dans certains pays du continent, la France et l'Espagne notamment. Deuxièmement, on pouvait adopter un régime républicain, la Chambre des communes, représentant le peuple souverain, l'administration au jour le jour était alors confiée à un corps subordonné, devenait dès lors un simple corps exécutif. Enfin, on pouvait concevoir une espèce de constitution mixte fondée sur un modus vivandi établie entre le roi et les Communes. La troisième solution est la seule qui ait été retenue en Angleterre au début du dix-huitième siècle.

Plus tard, au cours de ce siècle, la plupart des colonies britanniques en Amérique du Nord, frustrées par l'attitude lointaine et indifférente du gouvernement de Londres, se séparèrent de l'Empire. Dans leur nouvelle

constitution, elles choisirent le modèle républicain. Au cours du dix-neuvième siècle, le modèle mixte anglais fut adopté dans les colonies que les Britanniques conservaient en Amérique du Nord, à mesure qu'elles acquéraient plus d'autonomie.

Pour toutes ces raisons la Chambre des communes n'est pas légalement le corps gouvernant du gouvernement du Canada. Si nous cherchons à situer la souveraineté législative, comme étant distincte du pouvoir exécutif, nous devons nous tourner vers le Parlement - la Reine, le Sénat et la Chambre des communes - et nous souvenir que la souveraineté du Parlement canadien a été limitée, depuis 1867, par le fait que le Canada est une fédération et, depuis avril 1982, par la Charte des droits. Si nous cherchons à situer la souveraineté exécutive, nous devons alors nous tourner vers la Couronne. Non seulement la Couronne détient le pouvoir exécutif, mais elle a le monopole sur l'introduction des dépenses du gouvernement, car en vertu de l'article 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Chambre ne peut pas proposer des subsides et, en pratique, elle a le monopole complet lorsqu'ils s'agit de proposer des modifications aux lois adoptées.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir de la Chambre des communes est très grand, non dans le sens qu'elle peut quelque chose, mais dans celui qu'elle peut empêcher que les choses se fassent et d'obliger les autres à faire quelque chose, sinon elle peut leur retirer sa coopération. Sans la coopération de la Chambre des communes, aucune nouvelle loi ne peut être adoptée et, sans sa coopération, le pouvoir exécutif ne peut pas se maintenir très longtemps, puisqu'il est habituellement illégal de retirer de l'argent du

Fonds du revenu consolidé sans une autorisation de la Chambre. Le pouvoir ultime de la Chambre face à la Couronne - en fait les ministres - est le pouvoir d'accorder les subsides demandés ou de les refuser. C'est pourquoi la méthode qui consiste à avoir recours au pouvoir du gouverneur général pour obtenir des fonds du Fonds du revenu consolidé, au cours de périodes prolongées après une élection générale, est critiquée puisque les ministres sont alors moins dépendants de la Chambre des communes.

Étant donné ce pouvoir de la Chambre des communes, pourquoi la constitution britannique n'a-t-elle pas pris la voie de la république vers 1700? Parce que la capacité de la Couronne, autrement dit des ministres, d'influencer les électeurs et, par conséquent, les députés au moyen de ce que l'Opposition qualifiait à l'époque de pot-de-vin et de corruption était assez grande pour assurer aux ministres une majorité en Chambre.

Cette capacité fut grandement réduite par la "Reform Act" de 1832, laquelle, entre autres, éliminait ces pratiques, les postes, les pensions et les honneurs que pouvaient accorder les ministres ne suffisaient plus à garantir les votes des électeurs. Là encore, au début du siècle dernier, il y avait la possibilité que la Chambre des communes s'efface derrière le pouvoir ministériel et que la constitution glisse dans une direction républicaine. Cette possibilité a été éliminée par l'apparition du principe de la discipline de parti. Elle signifie que les députés, au lieu de voter selon leur conviction ou leur intérêt, ou en accord avec les désirs de certains membres importants de leur circonscription, devaient voter selon la ligne adoptée par le parti. La discipline au sein du parti au pouvoir est essentielle au régime; les partis dans l'Opposition peuvent se permettre de ne pas toujours la respecter.

Au Canada, le principe de la discipline de parti a fait l'objet de nombreuses critiques depuis le début du siècle. Il a été répété sur tous les tons que le "peuple souverain" devrait choisir ses représentants, les députés, et avoir, peut-être, le droit de les diriger ou de les rappeler au besoin. Les représentants du peuple devraient être entièrement libres de toute discipline de parti, lorsqu'ils ont à voter à la Chambre des communes et dans les comités. Cette opinion était très répandue dans l'Ouest à une certaine époque, alors que la discipline de parti était souvent perçue comme un moyen d'imposer les volontés de l'Est, celles des banques, des manifacturiers, des chemins de fer, etc. Cette vision des choses plaisait assez au gens de l'Ouest, en raison des frustrations profondes que faisait naître chez eux ce qu'ils considéraient comme des gouvernements de l'Est lointains et insensibles. Constitutionnellement, il s'agit avant tout d'une idée républicaine. Il est évident qu'elle a été importée des États-Unis. Si elle devait s'imposer au Canada, notre régime serait encore plus dépendant du Congrès que ne l'est celui des États-Unis. Là-bas, le pouvoir de la Chambre des représentants - son nom est significatif - est restreint maintenant par celui d'un Sénat et d'un président élus selon un processus bien distinct.

En 1982, la discipline de parti est un sujet qui relève on ne peut plus du travail du Comité du règlement et de la procédure de la Chambre des communes du Canada, en raison du recours accru, depuis 1968, à de petits comités, distincts des comités pléniers. Personne ne s'en prend vraiment à l'appui loyal accordé au Cabinet par les députés du parti au pouvoir. Le cri familier de "chiens dressés" ne trompe personne. De quelle liberté, toutefois, les députés de l'arrière-banc du parti au pouvoir devraient jouir lorsqu'ils accomplissent les travaux renvoyés par la Chambre devant des comités permanents

ou spéciaux? Peut-il y avoir conflit entre le devoir du député de servir la Chambre de son mieux au sein des comités et son d'obligation d'accorder loyalement son appui au parti?

Au cours des années allant de 1963 à 1969, alors que la réforme de 1968-1969 mûrissait, certains députés choisissaient de renvoyer de plus en plus de travaux aux comités permanents et spéciaux, dans le but précisémment d'entraîner un relâchement de la discipline de parti. D'autres députés, par contre, s'opposaient au recours croissant à de petits comités, car ils craignaient justement un relâchement de la discipline de parti et l'apparition d'un certain "congressionalisme". Aucune de ces opinions n'a pris le pas, ni n'a influencé véritablement la réforme de 1968-1969. Il est néanmoins intéressant de noter, au cours de la période de 1968 à 1972, alors que les résultats de cette réforme se faisaient sentir, la fréquence avec laquelle les libéraux étaient sifflés pour avoir suivi la discipline de parti dans les comités, laissant de côté leur croyance en une "démocratie de participation", qu'ils avaient eux-mêmes prônée selon certains.

La réforme de la procédure n'est pas une panacée

Lorsque quelque chose va mal au Canada, le public ne devrait pas s'en prendre aux députés de la Chambre des communes, comme s'ils étaient seuls coupables. Par ailleurs, les députés ne devraient pas non plus croire qu'une amélioration de la procédure parlementaire résoudrait tous leurs problèmes. Le système des deux partis, excerçant tour à tour le pouvoir, a beaucoup d'attrait. En vertu d'un tel système, le Parlement et le

gouvernement fonctionneraient sans doute mieux. Mais nous n'avons pas un tel système et nous n'avons pas assisté à une alternance régulière des partis au pouvoir. C'est là la réalité de la vie politique canadienne et nous devons en accepter les conséquences.

Il est aussi vrai que les affaires publiques sont bien plus lourdes et plus complexes maintenant qu'elles ne l'étaient en 1867, année où les premiers règlements furent adoptés, ou en 1906, 1910, 1927, 1955 et même 1968-1969, années où ils ont été révisés. Les difficultés découlant de cette nouvelle complexité et de ce plus grand nombre de responsabilités n'ont pas simplement pour cause le fait que la procédure n'ait pas été mise à jour, bien que cela soit vrai. Dans une certaine mesure, les affaires publiques ont changé au point qu'elles dépassent souvent les connaissances et l'expérience de nombre de députés. La profession juridique a fourni un bon nombre de députés depuis toujours. Jusqu'à 1945, le droit était une préparation suffisante, voire excellente, pour qui voulait siéger à la Chambre des communes, pourvu qu'il y ait des agriculteurs, des unionistes, des hommes d'affaires pour les guider, si d'aventure ils se risquaient hors des sentiers juridiques. Aujourd'hui, la plupart des travaux de la Chambre portent sur des questions économiques et, à ce chapitre, les économistes eux-mêmes, ne parlons pas des avocats, sont souvent perdus, qu'ils oeuvrent dans les banques, les usines à penser, la fonction publique ou les universités. Des modifications de la procédure de la Chambre ne rendront pas la tâche plus facile aux députés qui devront s'occuper des affaires de l'État; l'ineptie de certains d'entre eux, mise en évidence par la télévision, entraîne souvent une érosion de l'autorité de la Chambre auprès du public.

Il faut souligner encore une fois que la crise actuelle, au sein des finances de l'État, n'est d'aucune façon liée aux lacunes qu'il peut y avoir dans la procédure de la Chambre des communes. La politique du Canada en matière de paiements de transfert fut ébauchée entre 1945 et 1970, au cours d'une période qui a connu une forte croissance nationale. Qu'il s'agisse de la population active, de la production ou de la prospérité, alors que l'Europe se relevait à peine des ruines de la guerre et que l'Orient se modernisait. Cette crise est due au fait que l'on adopte comme hypothèse que l'économie canadienne produira régulièrement assez de recettes pour garantir toutes sortes de paiements de transfert, des pensions de retraite aux allocations familiales, de la péréquation aux prestations d'assurance-chomâge, de l'aide aux régions défavorisées à celle accordée aux étudiants, aux professeurs et aux malades. Qu'arrive-t-il lorsque les dépenses augmentent et que les recettes diminuent? D'une part, la pression s'accentue sur les députés de la Chambre, quelle que soit leur allégeance, puis la procédure, qui jusque là avait rempli sa tâche, se rompe ou explose.

Le nouveau mécontentement de l'Ouest est aussi une pression de plus qui s'exerce sur les députés. L'Ouest a toujours formulé des doléances. Elles ne sont pas imaginaires, mais elles découlent de la situation géographique, de la nature même de l'économie de l'Ouest et du fait que les colons, les nouvelles collectivités et les nouvelles provinces devaient faire appel aux capitaux de l'Est, de même qu'au fait que le siège du gouvernement se trouve dans l'Est. Ce n'est pas par hasard que nos "tiers partis" les Progressistes, le C.C.F. et le Crédit social aient remporté leurs plus grands succès dans l'Ouest. Lors de l'adoption de la politique actuelle en matière de paiements de transfert, la principale source de revenus était les contribuables de l'Ontario. Il est fort probable que le contribuable ontarien ne s'est jamais réjoui à l'idée qu'il aidait à payer les paiements de transfert destinée aux résidents de la Nouvelle-Écosse, mais étant donné que l'Ontario était le centre manufacturier du Canada, il pouvait tirer une certaine satisfaction de savoir que les fonds envoyés en Nouvelle- Écosse, en passant par Ottawa, revenaient en Ontario pour l'achat des produits qu'il fabriquait. Maintenant, la plupart des contribuables bien nantis résident en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan et tirent la majeure partie de leurs revenus de l'exportation de matériaux bruts, le pétrole, le gaz, les produits forestiers, le charbon, le minerai, donc pas seulement le blé. L'argent qu'ils versent à Ottawa pour aider les habitants de la Nouvelle-Écosse ne leur revient pas d'une manière aussi évidente. Il est donc compréhensible qu'ils s'interrogent sur le fait que leurs efforts à mettre en valeur des ressources, qu'ils perçoivent comme étant les leurs, devraient être imposés en vue de permettre à Ottawa d'envoyer de l'argent en Nouvelle-

Écosse. Est-il surprenant, dans ces conditions, que les députés de l'Ouest subissent de fortes pressions politiques? Les pressions politiques exercées sur les députés ne peuvent s'exprimer qu'à travers la procédure de la Chambre des communes.

Au cours des vingt dernières années, nous avons assisté au mûrissement du mécontentement au Québec. Les députés présents en 1962 et 1963 se souviendront de la difficulté avec laquelle la Chambre s'est adaptée à la présence de Réal Caouette, de Gilles Grégoire et des 24 autres députés du Crédit social, élus dans la province de Québec, le 18 juin 1962. Maintenant, presque tous ces députés, en dépit des épithètes que leur lançaient au début les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates, souvent impatientés par leurs interventions, sont considérés comme de loyaux Canadiens. Qu'arrivera-t-il, pourrait se demander le Comité permanent du règlement et de la procédure , si après la prochaine élection générale, 12 ou 20 séparatistes du Québec se faisaient élire et consacraient tous leurs efforts à détruire le Parlement, en exploitant chaque occasion permise par la procédure pour provoquer un éclat. Ils pourraient, par exemple, déposer au début de l'après-midi, une motion d'ajournement des débats, déposer en début de soirée une motion d'ajournement de la Chambre, s'opposer systématiquement à toute motion, faire appel à l'Orateur de toutes les décisions prises par le président d'un comité plénier, avoir recours à d'interminables rappels au règlement et aux privilèges, prolonger indéfiniment les débats de la Chambre ou les délibérations d'un comité? Se pourrait-il alors que les règlements 33 et 75C prennent soudain beaucoup d'intérêt auprès de ceux-là même qui les avaient

critiqués?

La réforme de la procédure parlementaire

La politique est l'art du possible. La réforme de la procédure, si poussée soit-elle, ne fera jamais de la politique canadienne l'art du parfait. Par ailleurs, une bonne procédure n'aggrave ni les frictions ni les tensions, et peut même contribuer à les réduire. Compte tenu de celles qui nous accablent, il nous faut la meilleure procédure que puisse concevoir le Comité spécial du Règlement et de la procédure.

Attitudes face à la réforme

Les libéraux forment le gouvernement depuis 19 ans, à l'exception des neuf mois qui ont suivi les élections du 22 mai 1979. Pendant 50 des 61 années qui se sont écoulées depuis les élections de 1921, les libéraux ont détenu le pouvoir. Il serait étonnant que ces faits n'aient eu aucune influence sur les attitudes des députés face à la réforme de la procédure.

À la Chambre, l'action se déroule principalement entre le Gouvernement (les ministres) et l'Opposition. Les ministres passent la majeure partie de leur temps à la Chambre en confrontation avec l'Opposition, et vice versa. Aussi les ministres, l'Opposition et les média en viennent-ils aisément à concevoir la Chambre des communes comme un corps opposé au gouvernement. Elle a tendance à être identifiée à l'Opposition.

C'est pourquoi les ministres en poste depuis longtemps peuvent facilement en venir à penser que les propositions qui conféreraient le plus de poids à la Chambre et à ses comités sont celles qui vont à l'encontre du gouvernement, propositions qu'il faut considérer avec hostilité et ignorer

autant que possible. Voilà une erreur que les ministres libéraux doivent bien se garder de commettre. Parallèlement, les députés qui par leur attitude même ne sont pas ministrables peuvent avoir tendance à en rejeter la responsabilité sur une mauvaise procédure parlementaire, une procédure qui rend au gouvernement la tâche beaucoup trop facile. Ni l'une ni l'autre de ces attitudes extrêmes ne peut aboutir à une véritable réforme de la procédure. Les deux clans doivent plutôt s'attacher à faire mieux fonctionner tout le régime parlementaire. L'un ne doit pas tenter d'ignorer et de déjouer la Chambre, l'autre ne doit pas faire de la procédure une course à obstacles pour ministres. Sans doute que le comité idéal de réforme de la procédure réunirait des députés de l'Opposition optimistes et des membres du gouvernement pessimistes, mais sans excès.

Les ministres doivent constamment se rappeler que les parlements ont vu le jour non pas parce que les lords et les communes ont voulu se faire entendre, mais parce que les rois et leurs ministres ont compris que les parlements étaient le meilleur moyen de voir se réaliser des choses de grande importance. Grâce aux parlements, il devenait possible de convaincre les lords et les communes de la nécessité de ce qu'ils avaient fait, ainsi que la sagesse de ce qu'ils se proposaient d'entreprendre. Malgré tous les progrès accomplis en matière de communication, les séances de la Chambre des communes demeurent le meilleur outil politique du gouvernement. C'est à la Chambre et à ses comités que le gouvernement peut exposer ses exigences et défendre ses propositions. Là, il peut persuader les députés et le public qu'il faut l'appuyer. Là, il peut vérifier la viabilité politique de ses plans.

Les réformes de 1968 et de 1969

De nombreuses et différentes raisons ont provoqué les réformes du Réglement effectuées le 20 décembre 1968 et le 24 juillet 1969, mais la plus pressante de toutes était la conviction générale que trop de travaux étaient confiés à la Chambre, et plus particulièrement aux comités pléniers. Avant décembre 1968, toute motion relative aux voies et moyens devait être faite, étudiée et mise aux voix à un comité plénier de la Chambre; depuis lors, les motions relatives aux voies et moyens sont abordées sommairement à la Chambre, sans débat. Avant décembre 1968, tout crédit relatif aux subsides devait être proposé, étudié et mis aux voix à un comité plénier de la Chambre; depuis, ils sont renvoyés aux comités permanents. Avant décembre 1968, tout projet de loi public devait être étudié et adopté article par article à un comité plénier de la Chambre; depuis, la plupart de ces projets de loi sont renvoyés aux comités permanents pour étudé en comité. Le principe directeur des réformes de 1968 et de 1969 fut: À bas les comités pléniers de la Chambre, vive les comités permanents.

L'adoption des articles 75A, 75B et 75C fit partie intégrante du renvoi des travaux des comités pléniers de la Chambre à des comités plus modestes. L'article 33 du Règlement, la règle de la clôture, fonctionne bien du point de vue de la procédure quand la Chambre débat une motion: par exemple, la motion visant à adopter le rapport du comité du drapeau en 1964, ou toute motion en deuxième ou troisième lecture. Elle peut servir à mettre fin à l'étude d'un projet de loi en comité plénier de la Chambre, mais les députés

qui s'opposent fermement à un projet de loi s'en prennent toujours à fond aux toutes premières dispositions, ce qui fait que les autres, parfois plus lourdes de conséquences, ne sont étudiées que formellement avant la clôture. Le débat de 1956 sur le pipeline en est un exemple. Encore là, l'article 33 est trop imposant pour être utilisé dans le cas d'une série de motions indépendantes comme celles qui visent à modifier les projets de loi à l'étape du rapport. En outre, l'article 33 ne s'applique ni aux comités spéciaux ni aux comités permanents.

Les défenseurs des articles 75A, 75B et 75C avaient trois buts: premièrement, permettre à la Chambre de rationner le temps, d'attribuer des périodes de temps suffisantes aux dispositions importantes étudiées en comités pléniers de la Chambre ou en comités plus petits; deuxièmement, lui permettre de réserver suffisamment de temps aux débats sur les modifications proposées à l'étape du rapport, et troisièmement prévoir un processus par lequel la Chambre pourrait commander aux comités permanents et spéciaux de faire rapport sur les bills publics qui leur ont été confiés. Une procédure s'imposait, pensait-on, pour empêcher les présidents entêtés ou les comités obstinés de mettre de côté des projets de loi, comme à Washington. Sans la perspective ouverte par les articles 75A, 75B et 75C, les changements apportés au processus législatif ordinaire en décembre 1968 auraient paru inacceptables à la majorité des députés.

J'attire votre attention sur ce fait parce que l'article 75C n'a jamais paru acceptable à certains députés. S'il était aboli maintenant comment pourrait-il être tenu comote de nécessités prévues en 1968-1969?

En 1968 et en 1969, rien n'a été tenté pour modifier le régime des comités permanents, si ce n'est une révision de la liste des comités et la réduction de leur nombre. On prévoyait que l'afflux de travail causerait des difficultés aux comités. Toutefois, on s'accordait à penser qu'il ne fallait pas concevoir de solutions à partir de spéculations, mais bien plutôt se fonder sur l'expérience vécue. D'une certaine façon, la période de 1968 à 1982 en aura été une d'expérimentation. Or, la Chambre voudra peut-être maintenant envisager de trouver des solutions en fonction de ce qu'elle a pu apprendre au cours de ces dernières années.

Qu'ont donné les réformes de 1968 et de 1969? L'abolition de l'étape des voies et moyens à un comité plénier de la Chambre avant la présentation des projets de loi fiscaux, parfois appelée l'étape de la résolution, fut un perfectionnement. Le processus de l'imposition doit encore être amélioré, mais cette modification a permis de réaliser l'amélioration précisément recherchée.

Le renvoi de la plupart des projets de loi publics aux comités permanents a compliqué la tâche de quelques fonctionnaires, qui peuvent être appelés à comparaître devant de petits comités, mais non pas devant des comités pléniers de la Chambre. Il a néanmoins amélioré la qualité des lois adoptées. Le nombre de modifications apportées par les comités permanents ou celles qui sont proposées avec succès par des députés en désaccord ne sont pas des tests appropriés: celles qui sont proposées au nom du gouvernement peuvent résulter de critiques de simples députés d'un ou de l'autre côté de la Chambre et les modifications peuvent être ou bonnes ou mauvaises. Quoi qu'il en soit, la Chambre ne pourrait tout simplement pas fonctionner en 1982 si tous les projets de loi publics étaient renvoyés aux comités pléniers pour autre chose qu'une étude superficielle.

La nouvelle procédure relative aux subsides n'a pas comblé certains des espoirs formulés lors de sa mise au point, mais elle représente à la plupart des égards une amélioration par rapport à l'ancienne. Les travaux relatifs aux subsides sont terminés à temps: en 1964-1965, la principale loi portant affectation de crédits a été adoptée le 2 décembre 1964; en 1966-1967, elle l'a été le 30 novembre 1966. L'échéancier des travaux relatifs aux subsides détermine un certain ordre des session de chaque année: une année financière prend fin et la suivante s'est entamée avant le 1er avril; au 1er juillet, le principal projet de loi portant affectation de crédits pour l'année en cours a été traité par la Chambre, et au plus tard le 10 décembre les prévisions budgétaires supplémentaires sont terminées. Le système est avantageux pour le gouvernement, et les députés y gagnent des possibilités de prévoir leur emploi du temps. Au cours d'une session de durée normale, il est ainsi possible de réserver du temps pour d'autres affaires importantes.

La nouvelle procédure relative aux subsides n'a pas accru l'autorité de la Chambre sur le pouvoir de dépenser du gouvernement, mais rien ne donne à penser qu'à cet égard elle soit moins bonne que l'ancienne.

Le but premier de la réforme à venir

Il serait assez simple de donner satisfaction à diverses critiques mineures faites à l'endroit de l'actuel Règlement. Toutefois, il vaut peut-être le peine de dégager ce qui depuis quelque temps semble avoir été la grande cause de mécontentement, non pas parce qu'il y a beaucoup de nouveaux éléments à apporter, mais parce que la critique est importante et mérite considération. Il s'agit en réalité de l'équilibre du pouvoir ou de l'influence entre les fonctionnaires et les députés.

Certains députés prétendent, et ils ne sont pas les seuls, que trop de pouvoirs sont aux mains des hauts fonctionnaires, les prétendus mandarins, qui ne sont pas tenus responsables en vertu du principe constitutionnel qui veut que ce soit les ministres qui rendent des comptes à la Chambre des communes. Les mandarins recommandent, les ministres approuvent et le Parlement légitimise, voilà un peu caricaturisé le scénario qui se joue. Trop de pouvoirs, ou d'influence si vous préférez ce terme, se trouvent aux mains d'hommes et de femmes dont les lettres de créance sont principalement universitaires ou bureaucratiques, et qui risquent de tenter de reconstruire le pays et de le gérer selon le même système abstrait ou paradigme qu'ils ont appris dans les grandes écoles. Naturellement leurs détracteurs les taxent d'arrogance, parfois à raison puisqu'elle se nourrit de savoir livresque qui simplifie, contrairement à l'expérience.

En deuxième lieu, il est difficile de rendre les mandarins responsables du point de vue institutionnel. La doctrine de la responsabilité ministérielle a centré l'attention sur plusieurs ministres, le cabinet et le premier ministre; mais si la responsabilité ministérielle à un degré élevé n'est que formelle, qui parmi les mandarins devient responsable? Ils oeuvrent derrière un mur secret. Ils surgissent fréquemment d'un poste à l'autre, et souvent à la veille de la retraite. Ils prennent parfois des décisions collectivement et informellement, ou sous l'influence de puissants mandarins extérieurs aux ministères en cause. Il n'existe donc pas d'entité comparable au cabinet ni comparable au premier ministre qui puisse être tenue collectivement responsable.

Troisièmement, de nos jours, les mandarins sont considérés comme enclins à commettre des erreurs, mais tout à fait disposés à laisser leurs maîtres politiques se faire taper sur les doigts. La réussite tend à justifier le pouvoir et à excuser l'arrogance, l'échec les rend tous deux insupportables.

Même si ces critiques sont de nettes exagérations, en tant que généralisations elle le sont d'ailleurs toujours, le fait qu'elles se soient maintenues si longtemps a de quoi inquiéter, surtout en ces temps où s'intensifient les pressions qui s'exercent sur notre constitution.

Comment les règles et pratiques actuelles de la Chambre des communes nourrissent-elles le pouvoir des mandarins? Plus un projet de loi ou une politique s'approche de sa forme définitive au moment de son dépôt à la Chambre des communes pour y être sanctionné, plus grand est le pouvoir des mandarins. Le moyen de la réduire et d'accroître celui des députés, peut-être aussi celui des ministres, est de soumettre plus tôt les projets de loi et les politiques à la Chambre, sous une forme moins définitive. Réduire le pouvoir des mandarins et accroître celui de la Chambre ne produira pas nécessairement ce qui dans l'abstrait peut faire figure de meilleur gouvernement, mais pourrait néanmoins en donner un plus acceptable du point de vue politique, l'acceptabilité étant un élément fondamental de tout bon gouvernement.

Qu'en coûterait-il? Les travaux soumis à la Chambre plus hâtivement demanderaient probablement plus de temps, bien que ce ne soit pas nécessairement vrai. En calculant une session d'environ 160 séances, le gouvernement devrait avoir l'assurance qu'il ne serait pas plus mal loti qu'il l'est actuellement du point de vue du temps dont il dispose. Le gouvernement devrait avoir l'assurance que les points non controversés seraient traités plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Il devrait disposer des outils de procédure qui lui permettent de faire progresser le règlement des points controversés malgré l'inévitable opposition de l'Opposition.

Réformer le processus législatif ordinaire

La Chambre est à son meilleur lors des grands débats, mais bon nombre des choses à faire ne sont pas bien résolues dans le cadre d'un débat.

C'est pourquoi, il y a des siècles, la Chambre de Westminster a établi une différence entre la procédure de la Chambre et celle des comités.

(1) Les projets de loi d'initiative gouvernementale devaient être étudiés en comités permanents avant le débat en deuxième lecture à la Chambre.

Peut-être que la partie la moins satisfaisante du travail de la Chambre est celle des débats de la deuxième lecture: ils sont longs, ennuyeux et gauches. Surtout parce qu'ils servent une fin pour laquelle ils n'ont pas été conçus. Au XVIIIe siècle, à Westminster, le vote en deuxième lecture sur les bills publics ne servait que de concierge. Il y avait de nombreux, très nombreux projets de loi: ceux qui devaient être rejetés sur-le-champ devaient être séparés de ceux auxquels la Chambre était disposée à consacrer de son temps, sans nécessairement les adopter. Cette distinction s'effectuait grâce au vote en deuxième lecture après un bref débat. Puis les bills qui avaient survécu passaient à la première étape de travail, celle du comité où ils étaient expliqués en détail et étudiés article par article. Maintenant toutefois, parce que les travaux du gouvernement sont considérés comme prioritaires, alors que les projets de loi parrainés par les députés suivent leur ordre de dépôt, il n'est plus besoin de concierge. Par conséquent, une grande partie de ce qui était auparavant effectué par voie d'explications en comités se fait au cours du débat sur la motion de deuxième lecture. Ce qui donne lieu à des débats longs et gênants. En outre, parce que la procédure prévoit un débat suivi d'une mise aux voix à la fin, le gouvernement se doit de défendre ses bills vigoureusement, et l'Opposition se fige dans le rôle d'antagoniste, du moins au début. Selon certains ouvrages, si la motion de

deuxième lecture est adoptée, il faut en conclure que la Chambre a autorisé le projet de loi en principe. C'est accorder une importance et une finalité démesurées à une étape où la plupart des députés prennent pour la première fois connaissance de ces projets de loi.

Il vaudrait mieux que tous les projets de loi d'initiative gouvernementale soient renvoyés en comités permanents après la première lecture pour explication par le ministre et ses fonctionnaires, et pour examen par les députés. C'est le travail du comité, et il ne peut se faire par de longues allocutions lors de débats devant les caméras de télévision. En outre, comme un ministre exliquerait son projet de loi, et ne serait pas tenu de la défendre avant un vote, il se sentirait plus libre qu'il ne l'est maintenant d'accepter de bonnes propositions de modification.

L'expérience nous montre que de nombreaux bills traversent la dernière étape du processus législatif très rapidement après la deuxième lecture, c'est-à-dire lorsqu'on les a compris. Une fois que l'Opposition est satisfaite des explications fournies, elle a peu ou pas d'objection à formuler. Cependant, dans la plupart des sessions, il est des bills - de cinq à dix environ - que l'Opposition estime de son devoir de faire amender presque complètement ou de bloquer. Cette distinction entre ces deux genres de projets de loi, qui devrait apparaître à l'étape préliminaire de l'étude en comité, pourrait inspirer une modification de la procédure conçue pour accélérer l'adoption des projets de loi de la première catégorie, ce qui permettrait aux députés de gagner du temps et de réserver leurs énergies en vue de l'étude des projets de loi plus controversés. (A Westminster, certains projets de loi ont été adoptés en deuxième lecture en comité et non à la Chambre.)

Par cette proposition, on compte atteindre plusieurs objectifs:

(a) permettre dans une plus grande mesure aux simples députés de participer à la rédaction des projets de loi présentés par le gouvernement;

(b) permettre aux simple députés d'interroger les fonctionnaires responsables avant que la Chambre n'ait eu à se prononcer pour ou contre les mesures présentées par le gouvernement;

(c) améliorer la qualité des débats à la Chambre et

(d) gagner du temps lors de l'étude des bills non controversés pour permettre à la Chambre de prolonger celle des bills controversés.

(2) On devrait abréger la durée des interventions à la Chambre afin

d'améliorer la qualité des débats. Certaines interventions ne sont rien d'autre que des discours appris par coeur: elles sont longues, truffées de données du genre de celles qu'on ne peut réciter sans les avoir apprises par coeur, trop compliquées et trop souvent ignorées. Ceux qui les composent et les écrivent apprennent peut-être beaucoup de choses, mais dans quelle mesure ces discours aident-ils la Chambre à prendre ses décisions ou le public à se faire une opinion? Trop de députés interviennent dans le seul but de faire inscrire leurs paroles au compte rendu; les débats manquent de substance.

(3) La chambre devrait avoir la liberté de décider de siéger tard si elle le désire de manière à terminer les débats de deuxième et de troisième lectures le jour même. En général, la plupart des débats devraient prendre fin lors de la séance au cours de laquelle ils ont commencé comme cela se fait à Westminster. Notre règle qui consiste à terminer les débats à 10 heures les lundis, mardis, et jeudis est beaucoup trop restrictive; en effet, des débats qui pourraient être expédiés en trois heures en une seule séance nécessitent parfois cinq heures d'interventions réparties sur trois séances. Les débats y perdent en unité. De plus, les députés ne sont pas obligés d'y assister: ils peuvent lire le hansard et prendre la parole le lendemain ou la semaine suivante, lorsque le "débat" reprend. La règle actuelle, qui figure à l'article 6(5)a) du Règlement, donne à tout député le droit d'insister pour que la Chambre s'en tienne au Règlement, c'est-à- dire qu'elle ajourne à l'heure prévue, pourvu qu'il soit appuyé par neuf députés. Puisqu'il existe une disposition permettant aux députés de décider

de siéger au-delà de l'heure d'ajournement prévue, ne serait-il pas démocratique que la Chambre décide de siéger tard au moyen d'un vote à la majorité? C'est ce que prévoit le Règlement parlementaire britannique. Il semble arbitraire de donner un droit de veto a un nombre intermédiaire de députés aussi bas que dix, par exemple. Lorsque ce nombre intermédiaire est établi, il est généralement inférieur au nombre des députés que compte le tiers parti le moins nombreux représenté à la Chambre.

La réforme des articles 33, 75A, 75B, et 75C du Règlement

En vertu de notre constitution, ce sont des ministres qui ont en définitive la responsabilité de gouverner; par conséquent, ils devraient avoir le pouvoir de le faire ou être remplacés. L'Opposition sait toujours qu'un gouvernement majoritaire est en mesure de faire adopter les projets de loi qu'il propose s'il y est déterminé; pourtant, il ne serait pas raisonnable d'attendre de l'Opposition qu'elle cesse d'intervenir contre une mesture à laquelle elle est farouchement opposée alors qu'elle sait que cette tactique aurait pour résultat immédiat de lui valoir une défaite lors du vote. Par conséquent, le Règlement doit donner au gouvernement le moyen de hâter le vote. On est tenté de crier "Il devrait y avoir des élections!" chaque fois qu'un gouvernement présente une mesure hautement controversée, mais le Canada est une démocratie parlementaire et non une démocratie plébiscitaire. C'est la raison d'être des articles 33, 75A, 75B, et 75C du Règlement. Comme l'honorable Walter Baker l'a dit dans son document de novembre 1979 intitulé "Énoncé de principes: la réforme parlementaire", le

libellé des articles 75B et 75C du Règlement devrait être clarifié de manière à éliminer toute ambiguité au sujet du moment auquel le leader du gouvernement à la Chambre peut présenter une motion en vertu de l'article 75C du Règlement.

La réforme de la procédure budgétaire

À l'automne 1977, à la suite d'une requête présentée par l'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances, le Bureau canadien d'études fiscales a soumis au successeur de M. Macdonald, l'honorable Jean Chrétien, un document exhaustif sur la préparation des budgets et la rédaction des mesures fiscales .

(Ce document figure dans le rapport d'un séminaire sur le processus budgétaire tenu le 18 novembre 1977 par le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires). Par la suite, en 1979, l'honorable John Crosbie, qui succédait à M. Chrétien, a formulé l'espoir que tout le processus de la préparation des budgets soit examiné par un comité de la Chambre des communes. En mars 1982, le Bureau canadien d'études fiscales, à la demande de l'honorable Allan J. MacEachen, successeur de M. Crosbie, a soumis un deuxième document au ministre des Finances. Le mois suivant, soit en avril 1982, M. MacEachen a déposé un document intitulé Le processus budgétaire. Ce document peut être considéré comme la réaction du ministre des Finances à toutes les observations et suggestions faites antérieurement.

La réforme du processus budgétaire se divise en deux parties: la phase pré-budgétaire et la phase post-budgétaire. La principale proposition faite par les comités du Bureau canadien d'études fiscales au sujet de la phase post-budgétaire voulait que les projets de loi de finances soient envoyés intégralement ou en partie à un petit comité qui pourrait entendre des témoins. Dans sa réponse, M. MacEachen dit que la clé d'un examen plus efficace des mesures budgétaires au Parlement consiste moins à refondre les procédures parlementaires qu'à ... mieux centrer et approfondir le débat à chaque étape"... . Ce débat, dit-il, "... peut être amélioré par des mesures telles que le dépôt d'Avis de motions des voies et moyens détaillées et la production d'explications techniques. Il peut également être facilité par le recours à des comités permanents ou spéciaux, lorsque la situation le justifie."

M. MacEachen insiste surtout sur la nécessité d'un changement dans la phase pré-budgétaire. Il favorise "... une redéfinition du secret budgétaire pour le rendre conforme aux réalités modernes."

Le Comité spécial du Règlement et de la procédure pourrait souhaiter étudier les moyens d'améliorer le processus d'imposition tant à la phase pré-budgétaire qu'à la phase post-budgétaire. Cependant, s'il est nécessaire d'apporter des changements à la procédure, il semble qu'ils ne seront probablement pas nombreux.

La réforme de l'examen des subsides

Il est indubitable que la Chambre doive songer à mieux équilibrer les revenus et les dépenses du gouvernement. On peut douter, cependant, que cela soit possible dans le cadre de l'examen des subsides même si la date limite pour l'étude du budget principal est le 30 juin, ce qui est assez tôt dans l'année financière.

Premièrement, presque la moitié des dépenses du gouvernement prend la forme de paiements de transfert. Ces derniers augmentent ou diminuent en fonction de variables indépendantes, notamment le taux de natalité, la longivité moyenne, le taux de chômage. De plus, une réduction dans les subsides n'aurait aucun effet sur elles. Les paiements de transfert et les intérêts sur la dette publique s'élèvent à près de 53 $ millions sur les 73 $ millions prévus dans le budget pour l'année financière 1982-1983.

Deuxièmement, la plupart des députés considèrent qu'il est virtuellement impensable de réduire les subsides à la plupart des autres chapitres, notamment à ceux des forces armées, de la GRC, etc.

Troisièmement, lorsque le budget principal est déposé à la Chambre en février, il est déjà beaucoup trop tard pour procéder à des coupures sauf, peut-être, à des postes de très faible importance. Ce n'est pas par hasard que les réductions auxquelles on a procédé avec les années, tant avant 1968 qu'après, ont été modestes comparativement au montant total des dépenses.

Je conclus que l'examen du budget annuel est un moyen dépassé de contrôler les dépenses du gouvernement; il est dépassé depuis des années.

On peut user de l'examen de subsides avec l'intention légitime (a) d'attaquer certains ministres en particulier ainsi que leurs ministères et (b) de s'en prendre à tout le Cabinet. La chose est possible lors des journées réservées à l'Opposition et consacrées à l'examen des subsides, ou au cours des débats sur des motions de l'Opposition ou sur certaines parties du budget des dépenses. Il arrive parfois que l'Opposition soit séduite par l'idée de retarder l'adoption des subsides pour exercer des pressions sur le gouvernement en prétextant de quelque question administrative, pour réduire le temps consacré à un bill controversé ou pour retarder l'étude des mesures présentées par le gouvernement en général. Il existe peut-être des arguments favorables à cette façon de procéder, mais il faut la prendre pour ce qu'elle est, une occasion de soumettre le gouvernement à des pressions politiques et non un moyen d'exercer un contrôle efficace sur ses dépenses.

Il est certain qu'une meilleure gestion des ministères et sociétés de la Couronne permettrait de réaliser des économies, mais est-ce là le genre de réductions susceptibles d'équilibrer les revenus et

les dépenses? Le problème des déficits considérables prend racine dans l'état général de l'économie, qui a entraîné un accroissement des dépenses au chapitre des paiements de transfert ainsi qu'une hausse de l'intérêt sur la dette et du coût d'acquisition des biens et services tout en générant des revenus de moins en moins importants, et n'est pas la conséquence d'une prétendue incapacité des comités permanents de la Chambre des communes à étudier soigneusement les budgets de dépenses des ministères. En fait, une partie du temps et des efforts consacrés chaque année à l'examen des subsides pourrait être mieux investie dans l'étude d'autres mesures.

En 1977, j'ai proposé la création d'un comité permanent de la politique économique nationale. Je songeais à un comité qui porterait son attention sur les dépenses projetées, mais aussi sur les revenus prévus, sur le budget et les documents budgétaires, sur le rapport qu'il y a entre les revenus et les dépenses et sur l'impact qu'ont sur la société canadienne les impôts et les dépenses du gouvernement. Je suis toujours d'avis que les petits comités consacrent trop de temps à l'examen du budget et pas assez à la politique économique et financière. Peut-être le vote sur la motion relative au budget principal ne devrait-il avoir lieu que lorsque le budget et les documents budgétaires ont été étudiés par un comité pendant une période prédéterminée.

Comme l'a recommandé l'honorable Walter Baker en novembre 1979, la taille des comités permanents devrait être réduite ainsi que leur quorum et le nombre de leurs membres stabilisé.

La Chambre ne devrait pas être requise d'adopter des rapports généraux émanant des comités, mais uniquement des projets d'ordonnance ou de résolution. La Chambre exprime ses volontés par des ordonnances et son opinion par des résolutions. Les rapports généraux, rédigés en termes courants, sont souvent vagues et même parfois quelque peu contradictoires et il arrive qu'ils présentent des digressions. Un député est peut-être en mesure de se prononcer sur un projet d'ordonnance ou de résolution pris isolément, mais pas s'il fait partie d'un rapport général au sujet duquel il aurait de sérieuses objections. La Chambre devrait être en mesure de savoir exactement de quoi elle doit décider.

Dans son énoncé de principes de novembre 1979, l'honorable Walter Baker a fait diverses propositions visant à accroître le pouvoir des députés siégeant aux comités permanents. Lui et moi poursuivons sensiblement le même but, mais nous voyons les choses différemment. Il ne propose que des changements mineurs au processus législatif courant en ce qui concerne les bills émanant du gouvernement; pour ma part, je propose une réforme en profondeur.

Il propose d'accroître le pouvoir des députés en permettant aux comités permanents d'ordonner des études; je préférerais les voir étudier dès le début des domaines dans lesquels le gouvernement se propose d'agir, comme le fait le Groupe de travail sur les ententes fiscales fédérales-provinciales.

M. Baker propose entre autres choses de renvoyer automatiquement les rapports annuels de tous les ministères et sociétés de la Couronne aux comités permanents concernés. En raison de l'actuel Règlement de la Chambre, ceci aurait entre autres effets celui d'autoriser les nombreux comités permanents à déposer un rapport à tout moment au sujet de ces rapports annuels détaillés. Selon les dispositions du Règlement actuel au sujet des motions, tout député peut proposer l'adoption du rapport d'un comité.

Une autre de ses propositions vise à autoriser chaque comité permanent à demander à la Chambre d'approuver un mandat qu'il aurait lui-même mis au point et qui l'autoriserait à procéder à une étude ou à une enquête spéciales sur des questions relevant de sa compétence. Pour réussir, le comité devrait avoir l'appui d'au moins 50 députés dont au moins 10 de chacun de deux des trois partis. Les comités ne pourraient jamais effectuer plus de cinq de ces enquêtes ou études spéciales en même temps. Lorsqu'un comité déposerait son rapport, le gouvernement serait requis d'y répondre dans les 21 jours de séance suivants. M. Baker a également proposé que les députés puissent présenter des motions portant adoption

de rapports pendant l'heure réservée aux initiatives parlementaires, ou aux jours réservés à l'Opposition ou pendant la période consacrée à l'étude des ordres émanant du gouvernement. Le document ne dit pas que seuls les députés désignés par la direction de leur parti pourraient prendre la parole lors d'une journée réservée à l'Opposition et qu'un seul député désigné par la direction du gouvernement pourrait intervenir pendant la période réservée à l'étude des ordres émanant du gouvernement; on peut présumer que c'était là son intention.

Cette proposition visait à libérer dans une plus grande mesure les députés des deux côtés de la Chambre du contrôle exercé par les ministres sur les travaux de la Chambre et de ses comités.

Pour que cette proposition soit efficace, le gouvernement devrait avoir une majorité loyale. Dans ce cas, il pourrait étouffer toute proposition d'étude spéciale dès sa présentation. Dans le cas contraire, les partis de l'Opposition pourraient ordonner des études et des enquêtes et déposer des rapports. Il en résulterait des décrets et des résolutions de la Chambre par lesquels le gouvernement serait lié jusqu'à un certain point. Cela constituerait un pas en direction de la formule du congrès: les partis qui n'ont pas la responsabilité de gouverner et qui en fait sont opposés au gouvernement contrôleraient ce dernier.

L'efficacité de ce que je propose dépend jusqu'à un certain point de la mesure dans laquelle les ministres se rendraient compte qu'il serait dans leur intérêt de faire participer les députés à la préparation des bills du gouvernement et à l'élaboration de ses politiques.

Bills émanant des députés

M. Baker a proposé de consacrer plus de temps à l'étude des bills émanant des députés et d'instituer un genre de mesure de clôture pour empêcher que la prolongation indue des débats n'interdise la mise aux voix des mesures. Il estime que ces changements à la procédure accroîtraient le pouvoir législatif des simples députés. En 1977, j'étais d'avis que de nos jours, les simples députés sont peu susceptibles de présenter de nombreux bills d'intérêt public importants. Si la procédure en ce qui concerne les bills émanant des députés était plus conciliante, un grand nombre de bills importants seraient peut-être présentés par de simples députés ou par leur intermédiaire. Cependant, les députés devraient escompter qu'il leur arrivera de devoir choisir entre appuyer ou rejeter des bills dont les leurs pourraient s'inspirer. Ce qui est encore plus important, c'est que lorsque le gouvernement sera minoritaire, les partis de l'Opposition seront en mesure de faire étudier des bills par la Chambre des communes en dépit de la résistance du gouvernement. Cela ressemble à ce qui se passe dans un congrès.

Une observation

Les députés d'Ottawa investissent beaucoup de temps et d'efforts presque en pure perte, dans l'étude du budget des dépenses, par exemple. De même, ils consacrent beaucoup de temps et d'énergie à faire fréquemment et même chaque semaine, dans certains cas, la navette entre leurs circonscriptions, disséminées sur tout le territoire, et Ottawa. Tant que les députés ne réussiront pas à faire un meilleur usage de leur temps et de leurs énergies, l'argument de la charge de travail trop lourde ne sera pas convainquant.

Conclusions

(1) Il vaudrait mieux travailler à faire en sorte que les simples députés soient très tôt impliqués dans les travaux du gouvernement plutôt que d'insister pour leur fournir des occasions de faire débattre leurs bills par le Sénat et peut-être jusqu'à la sanction royale et d'ordonner des études et des enquêtes qui pourraient susciter la présentation d'une foule de décrets et de résolutions de la Chambre.

(2) Tout changement au Règlement devrait être conçu comme si le gouvernement devait toujours être un gouvernement minoritaire.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

Dr. Douglas Hartle, Professor of Economics, University of Toronto.

At 3:30 p.m.

Dr. John Stewart, Professor of Political Sciences, St. Francis Xavier University.

A 9h30 du matin:

M. Douglas Hartle, professeur d'économie, Université de Toronto.

A 3h30 de l'après-midi:

M. John Stewart, professeur de Sciences politiques, Université St. Francis Xavier.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, July 13, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 5

Le mardi 13 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28930—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairman: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-président: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Blaikie	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Collenette	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Cousineau	Epp	Lewis	Smith
Cullen	Herbert	Mayer	Thacker—(20)
Daudlin		McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 13, 1982
(7)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Cousineau, Cullen, Deans, Epp, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

Witness: Mr. Alistair Fraser, former Clerk of the House of Commons.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

Mr. Fraser made an opening statement and answered questions.

At 12:00 o'clock noon, the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(8)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Deans, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*) and Thacker.

Other Member present: Mr. Nowlan.

Witness: Mr. J.J. Macdonell, President, Canadian Comprehensive Auditing Foundation and former Auditor General of Canada.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The witness made an opening statement and answered questions.

At 5:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 JUILLET 1982
(7)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'étudier le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 9h40 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Cousineau, Cullen, Deans, Epp, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Témoin: M. Alistair Fraser, ancien Greffier de la Chambre des communes.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et dans ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

M. Fraser fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 12 heures, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(8)

Le Comité spécial chargé d'étudier le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 15h40 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Deans, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*) et Thacker.

Autre député présent: M. Nowlan.

Témoin: M. J.J. Macdonell, président de La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, ancien Auditeur général du Canada.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et dans ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 17h47, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

for the Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Tuesday, July 13, 1982

• 0940

The Chairman: Good morning, ladies and gentlemen. I call this meeting to order. Before calling on our witness, I would like to remind the honourable members that our meeting over lunch with Mr. Jerome is in room No. 16. Those of you who have not signified your intention to attend, please give your name to the clerk as soon as possible. Also, I would like to remind you that we have another meeting at 3.30 this afternoon, with the former Auditor General of Canada, Mr. James J. Macdonell, as witness.

So with those preliminary remarks, I would welcome as our witness this morning, Mr. Alistair Fraser, who was Clerk of the House here, as most of you know, for approximately 12 years. We welcome you, Mr. Fraser. No doubt your ideas, opinions and suggestions are most welcome and, I believe, will be most important to the study being done by this committee. Welcome.

Mr. Alistair Fraser (Former Clerk, House of Commons): Thank you very much, Mr. Chairman. I will not say it is a pleasure to be back, although, in some ways, it is. If I may just spend one moment on the niceties, I want to congratulate you and the committee on your chairmanship of this body. I just cannot think of another member of the House of Commons who commands more respect and genuine affection from all sides of the House. I think the committee is very lucky to have you, indeed.

Also, I want to congratulate the committee on the presence of the staff here, Mr. Marleau, Mr. Travella and Mr. Stewart. They are all protégés of mine and old friends. I think you are very very well served.

When I first came to Ottawa, Mr. Chairman, which was a long time ago now—about 30 years ago—there were still some civil servants who used to conclude their correspondence with an old phrase which I think is still used in some diplomatic exchanges. That was: "I have the honour to be, sir, your most humble and obedient servant." And the story is told of Mr. MacKenzie King, who was the all-seeing prime minister before that time, and was made to laugh for once in his life by receiving a letter from an irate citizen who concluded the letter with, "You have the honour to be, sir, my most humble and obedient servant", which Mr. King felt was putting things in proper perspective.

That provides me with something of a psychological "up". I have testified before a good many committees in this House over the years, but I am in a slightly different position now because, at that time, I used to work for you. Now, as a six-percenter, a pensioner and a taxpayer, you work for me! That gives me a psychological lift.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mardi 13 juillet 1982

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. La séance est ouverte. Avant de donner la parole à notre témoin, je rappelle aux membres du Comité que notre déjeuner-réunion avec M. Jerome aura lieu à la salle 16. Je prie ceux qui n'ont pas encore signalé au greffier leur intention d'y assister de le faire dès que possible. En outre, je vous rappelle que nous aurons une autre séance cet après-midi, à 15h30, et nous entendrons l'ancien vérificateur général du Canada, M. James J. Macdonell.

Sans plus tarder, je souhaite la bienvenue à notre témoin, M. Alistair Fraser, qui a été greffier à la Chambre pendant environ 12 ans, comme la plupart d'entre vous le savent. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Fraser. Sans aucun doute, vos idées, opinions et suggestions seront des mieux accueillies ici et seront d'une très grande utilité au Comité dans ses travaux. Bienvenue.

M. Alistair Fraser (ancien greffier, Chambre des communes): Merci beaucoup, monsieur le président. Je ne dirai pas que je suis ravi d'être de retour, même si, d'une certaine façon, je le suis. Permettez-moi de distribuer quelques compliments. Je tiens à féliciter les membres du Comité, et vous particulièrement, en qualité de président. Nul autre député que vous, à la Chambre des communes, ne jouit d'autant de respect et d'affection sincère de la part de ses collègues, quel que soit le parti auquel ils appartiennent. En effet, c'est une chance énorme pour les membres du Comité que de vous avoir comme président.

De plus, je tiens à féliciter les membres du Comité de la présence de MM. Marleau, Travella et Stewart. Ils ont été mes protégés et sont de vieux amis. Le Comité s'est donc très bien entouré.

Quand je suis venu à Ottawa, il y a très longtemps, 30 ans environ, il y avait encore des fonctionnaires qui terminaient leur lettre en se servant d'une vieille expression qui est encore utilisée, je pense, dans le langage diplomatique. Ils écrivaient: «Monsieur, je demeure votre serviteur humble et obéissant». Il y a une anecdote qui concerne M. MacKenzie King, longtemps premier ministre avant cette époque, et qui avait bien ri en recevant une lettre d'un citoyen mécontent qui terminait en disant: «Vous demeurez, monsieur, mon serviteur humble et obéissant», ce qui, selon M. King, rétablissait la réalité des choses.

Cela me remonte un peu le moral. J'ai témoigné devant beaucoup de comités de la Chambre des communes, au cours des années, mais aujourd'hui, je suis dans une situation un peu différente, car désormais, je ne travaille plus pour vous. C'est vous qui travaillez pour moi, qui suis un retraité à 6 p. 100 et un contribuable. Cela me met du baume au coeur.

[*Texte*]

But I also have a psychological downer, and I am a nervous witness—which I have not been before—for a number of reasons. One of them is that I have not thought about the wheels of the House of Commons for three years. When I quit this place, I quit it entirely. I can say, though, that I have been involved with some rule changes and suggestions for the provinces, notably in the Province of Ontario where I have completed a report to the Ontario Law Reform Commission on the status of witnesses before committees. I have served as a member of Mr. Macdonell's advisory committee on the Canadian Comprehensive Auditing Foundation study on rationalizing legislative auditors. Also, and with my friend, Mr. Holtby, who is in the room back here, we have just completed a full review of the standing orders of the Province of New Brunswick, acting through Mr. Dobell's organization.

But I am still a nervous witness because, when I have testified here before on many occasions, I knew the members; I knew them all well. I could pretty well anticipate before I walked into the room, what they had on their minds, and what their problems were. Whether I could solve them or not was one thing, but at least I was able to deal with them in some sensible way.

• 0945

I also knew, as you all know, that I did not know the general mood of the organization and what was going on—I do not know that. I have been detached from it; so that puts me at something of a disadvantage. Hence I do not think I am going to be as good a witness as I would like to be in the circumstances.

Also I have only come here on very short notice; I am living in a field in the village of Guysborough, Nova Scotia, I have no books down there, and I have not thought about the rules, as I have said. I came up here the night before last to try to find out what had been going on, and I managed to obtain the very extensive transcripts of the evidence that has been given to the committee to date, with the exception of Dr. Stewart's evidence. However, I did take the time to travel over to Antigonish, which is a short distance away from my home down there, and spend some time with him. We had some lengthy discussions. The trouble with that was, in my usual disorganized fashion, we had very broad-ranging discussions on various matters that Dr. Stewart would have thought were of some importance. But I do not know what he has told the committee; so that makes a bit of a problem.

I am a nervous witness also because I have some embarrassment in coming here when you have in your midst the present Clerk of the Commons, Mr. Koester. I phoned Mr. Koester last night to tell him that I was going to be making a presentation; that I would try to keep off his toes; and that, if in the end I did step on them inadvertently, it would not be through trying.

We did not discuss the evidence that he proposes to give to this committee if he is called, and we did not discuss what I propose to say to you today, because at that time I did not

[*Traduction*]

Par ailleurs, j'ai des raisons d'être un peu démoralisé, et vous avez face à vous un témoin un peu nerveux, ce qui n'était pas le cas auparavant, pour plusieurs raisons. D'une part, je n'ai pas pensé aux rouages de la Chambre des communes depuis trois ans. Quand j'ai quitté mon poste, je l'ai quitté totalement. Il est vrai que j'ai participé à la formulation de certaines modifications aux règlements des assemblées législatives de certaines provinces, notamment l'Ontario, pour laquelle j'ai préparé un rapport sur la situation des témoins devant les comités, qui a été remis à la Commission de réforme du droit de l'Ontario. J'ai aussi été membre du comité consultatif de M. Macdonell de la Fondation canadienne de la vérification intégrée, qui s'est penché sur la rationalisation du travail des vérificateurs législatifs. D'autre part, avec mon ami, M. Holtby, que je vois assis derrière, j'ai fait un examen exhaustif du Règlement de la province du Nouveau-Brunswick, par l'intermédiaire du service de M. Dobell.

Je suis néanmoins nerveux, car, quand je venais témoigner ici, dans le passé, je connaissais les députés. Je les connaissais tous très bien. Avant même d'entrer dans la salle, je savais ce qu'ils avaient en tête, quels étaient leurs problèmes. Je ne dis pas que je savais invariablement quelle solution proposer, mais du moins, je pouvais m'y attaquer de façon sensée.

A ce moment-là, je connaissais le pouls de la situation, et tout comme vous, j'étais dans le coup. Puisque je ne suis plus au Parlement, je suis donc désavantagé. Par conséquent, mon témoignage ne sera pas aussi bon que je le voudrais, dans les circonstances.

D'autre part, je suis venu avec un très bref préavis. Je vis retiré dans le village de Guysborough, en Nouvelle-Écosse, et je n'ai pas de livres, là-bas. Comme je vous l'ai dit, je n'ai pas réfléchi aux règlements depuis que j'ai quitté le Parlement. Je suis donc arrivé avant-hier soir, pour essayer de me mettre au courant, et j'ai obtenu le compte rendu de l'amas de témoignages qui ont été présentés jusqu'à présent, sauf celui de M. Stewart. Néanmoins, en route, j'ai fait un crochet par Antigonish, qui n'est pas très loin de chez moi, et j'ai pu m'entretenir avec lui. Nous avons eu de longues discussions, mais l'ennui, c'est que, comme je suis désordonné de nature, nous avons touché en termes très généraux une quantité de sujets que M. Stewart jugeait avoir une certaine importance. Je ne sais pas ce que M. Stewart vous a dit, et c'est un inconvénient.

Je suis aussi un peu mal à l'aise du fait que l'actuel greffier de la Chambre des communes, M. Koester, est parmi vous. Je lui ai téléphoné hier soir, pour lui dire que je ferais un exposé au Comité. Je lui ai dit que je me garderais bien de piétiner ses plates-bandes et que si je le faisais, par inadvertance, ce serait involontaire.

Nous n'avons pas parlé du témoignage qu'il entend présenter ici et, forcément, puisque je ne savais pas ce que j'allais vous dire, nous n'avons pas parlé du mien non plus. Quand j'ai

[*Text*]

know. This was at 6 o'clock last night. So I spent the evening trying to work out some kind of a position to put before you.

Also, I am leaving you; I am going off to Norway tonight, and that also makes it a little difficult, because there are all kinds of things to be done about that. I am leaving by Mirabel—it is amazing, Mr. Chairman, how one's perceptions change. At one time, when I was in the Department of Transport, I am sure the officials could have convinced me that Mirabel Airport was the answer to everybody's transportation problems. As a consumer I have different ideas, both in terms of economy and convenience.

I turned, as I said, yesterday to consider what I wanted to say to you today, if anything, and I found myself in the same position that I think many members of this committee are in, and that is finding great difficulty in determining the method of attack, in determining what your priorities are and what your agenda ought to be and what general approach ought to be taken for the difficult problems. It seemed to me that it was obvious that members were having some problems in arriving at a decision about that.

Members, it seemed to me, were having difficulty in deciding whether there should be a general in-depth report which would start the process so that the alterations in the standing orders could be changed from that base, or to approach the problems with a series of interim reports. I thought about that for a long time and I reflected on this dilemma, and then I did what any red-blooded Canadian would do: I thought about something else. But I will return to that problem before I conclude this presentation.

You have to start somewhere, Mr. Chairman, so what I did was go to Standing Order 15 of the House of Commons which is the standing order that sets out the daily routine of business on an ordinary day. That seemed to be something to focus on. If I might remind you of that, you start with prayers. I can give you a 10-minute discussion, if you want, on the prayers of the House of Commons on which I have some views. Then you go to Standing Order 43 for a limited period of time, and then you have a Question Period. Then you have the presentation of committee reports and the tabling of documents. You may have statements by ministers, introduction of bills, first reading of Senate public bills, and government notices of motions.

• 0950

Then you have an item called "motions", except for the Standing Order 43 motions, questions on the order paper, notices of motions for the production of papers on Wednesdays, and government orders, which is, as you know, the general legislative and public program of the government.

On Thursdays you have your transfer-for-debate problems, with papers. You have variable business, at 5.00 o'clock in the afternoon, of private members. You go back to government

[*Translation*]

raccroché, à 18 heures, hier soir, je me suis attelé à la préparation de mon exposé.

J'ajouterai que je vous quitterai sous peu. Je pars pour la Norvège ce soir, et mes préparatifs ne sont pas terminés. Je dois m'envoler de Mirabel . . . Monsieur le président, je constate avec étonnement qu'il y a une évolution dans nos perceptions. En effet, à une époque, quand j'étais au ministère des Transports, je suis sûr qu'on aurait pu me convaincre facilement que l'aéroport de Mirabel allait être la réponse à tous les problèmes de transport. Maintenant que je suis consommateur, mon opinion est très différente, du point de vue économique et pratique.

Hier, quand j'ai commencé à réfléchir à ce que j'allais vous dire aujourd'hui, je me suis trouvé dans la même situation que beaucoup de membres du Comité peut-être, c'est-à-dire que j'ai constaté que j'avais beaucoup de mal à trouver la façon d'attaquer le problème, qu'il était difficile de fixer les priorités, l'ordre du jour, et une orientation générale, pour cerner les problèmes épineux. En effet, j'ai eu la nette impression que les membres du Comité faisaient face aux mêmes difficultés que moi à cet égard.

J'ai eu l'impression que les députés ne savaient pas très bien s'il fallait faire un rapport général en profondeur qui amorcerait et guiderait d'éventuelles modifications aux règlements, ou bien s'il fallait s'attaquer aux divers problèmes dans une série de rapports intérimaires. J'ai longuement réfléchi à ce dilemme, et pour finir, comme tout bon Canadien qui se respecte, j'ai pensé à autre chose. Je reviendrai là-dessus, cependant, avant de terminer mon exposé.

Monsieur le président, puisqu'il faut commencer quelque part, je choisis l'article 15 du Règlement de la Chambre des communes, c'est-à-dire celui qui a trait aux affaires courantes ordinaires, un jour ordinaire. Cela me semble une bonne entrée en matière. Je vous rappelle que nous commençons par la prière. Si vous le voulez, nous pouvons parler 10 minutes de la prière à la Chambre des communes, car j'ai des idées bien arrêtées là-dessus. Après la prière, on passe à l'article 43 du Règlement, pour un temps limité, et ensuite, c'est la période des questions. Ensuite, il y a la présentation des rapports des comités et le dépôt de documents. Il se peut qu'il y ait des déclarations de la part des ministres, le dépôt de projets de loi, la première lecture de bills d'intérêt public émanant du Sénat, et des avis de motion du gouvernement.

Ensuite, on passe aux «motions» autres que celles qui sont présentées en vertu de l'article 43, aux questions au Feuilleton, et le mercredi, aux avis de motion portant dépôt de documents, et aux mesures d'initiative gouvernementale qui, comme vous le savez, correspondent au programme législatif général d'intérêt public du gouvernement.

Le jeudi, il y a les questions qui sont reportées en vue d'un débat, avec dépôt de documents. A 17 heures, on passe aux affaires des députés, aux mesures d'initiative parlementaire.

[*Texte*]

orders at night, and then you have the adjournment proceedings and the late show.

With a good many of those highlights, I find no problem. But I have flagged, in that standing order alone, seven items that cause me concern and that I think ought to be considered by this committee, in terms of either an abolition of the standing order or some kind of change.

The first one is Standing Order 43, which I regard as a scandal. I have some strong views on the question period. I have some strong views on the questions on the order paper. I have some strong views on the matter of notices of motions for the production of papers. I have some very strong views on the transfer-for-debate standing order. I have some strong views on the private members' business and the general position of private members in this House. I have some views on the adjournment proceedings.

If you want me to go into those matters today, Mr. Chairman, I would be glad to take two or three hours of your time to do that.

The Chairman: If you could do it, give us a summary, in about another 20 minutes, then we could question you on the items you have mentioned, Mr. Fraser.

Mr. A. Fraser: I will try, Mr. Chairman. I will race through it.

The Chairman: Every one of them you mentioned is very important, and we would like you to go through them if you can.

Mr. A. Fraser: Mr. Chairman, that does not begin to cover the problems with which the House is faced. I made up a list last night, mainly out of my head, in recollection of some of the other things. These are in no particular order of importance, and these are some of the easier problems I think you have to face.

There is the question of private bills. This is not private members' public bills; it is private legislation.

I think that some consideration perhaps should be given to the question of the commissioners of internal economy.

You have some problems in this House about one-dollar items. I wonder, really—and this is not a terribly important matter—whether in this day and age we really have to have a provision for the seconding of motions in this House.

I have some views on petitions, which can be an archaic vehicle, but one that I think, possibly by some amendments to the rules and to the standing orders, could be brought into focus, brought up to date and perhaps be made useful.

You have never really settled the question of the sub-judiciary role.

This House, as far as I know—certainly when I left here three years ago—had never established a definition of a "party". We do not know how many members of this House—

[*Traduction*]

Dans la soirée, on revient aux mesures inscrites au nom du gouvernement, puis il y a la motion portant ajournement, et les «couche-tard».

Je ne vois rien à redire à l'essentiel de cette procédure, mais j'ai dressé une liste de sept points qui, dans ce seul article, me font tiquer et sur lesquels les membres du Comité devraient se pencher, pour conclure soit d'abolir carrément le règlement, soit de le modifier.

Tout d'abord, l'article 43 du Règlement, qui est scandaleux, à mon avis. J'ai également des idées très arrêtées sur la période des questions, sur les questions au Feuilleton, sur la question des avis de motion portant dépôt de documents. J'en ai également quant à l'article du Règlement qui traite des questions qui sont reportées en vue d'un débat. De plus, j'ai ma petite opinion sur les affaires des députés et sur la situation, en général, des députés à la Chambre des communes. De même pour la motion d'ajournement.

Monsieur le président, si vous voulez que j'aborde ces sujets aujourd'hui, je le ferai volontiers, mais il me faudra deux ou trois heures.

Le président: Pourriez-vous nous en donner un résumé, en vingt minutes environ, pour que nous puissions ensuite vous poser des questions?

M. A. Fraser: Monsieur le président, j'essaierai de faire vite.

Le président: Toutes les questions que vous avez énumérées sont importantes et nous voudrions que vous les abordiez, si possible.

M. A. Fraser: Monsieur le président, cela ne fait qu'effleurer les problèmes auxquels la Chambre des communes est confrontée. Hier soir, j'ai dressé une liste, au pied levé, en me rappelant certaines choses. Il n'y a donc pas d'ordre d'importance, et je pense que ce sont là les problèmes les plus faciles auxquels vous faites face.

Il y a la question des bills d'intérêt privé. Il ne s'agit pas des propositions de loi d'intérêt public qui émanent d'un député. Il s'agit bien de projets de loi d'intérêt particulier.

Je pense qu'on devrait également se pencher sur la question des commissaires de la régie interne.

A la Chambre, les postes de $1 entraînent certaines difficultés, et d'autre part, question peut-être secondaire, je me demande si, de nos jours, il est essentiel que les motions présentées à la Chambre soient appuyées.

J'ai ma petite idée en ce qui a trait aux pétitions, qui peuvent être parfois désuètes, et qu'on pourrait peut-être mieux utiliser, moderniser, en apportant de simples modifications au Règlement.

Par ailleurs, on n'a jamais véritablement vérifié la question du rôle parajudiciaire.

La Chambre, du moins quand je l'ai quittée, il y a trois ans, n'avait pas encore défini ce qu'était un «parti». De mon temps,

[*Text*]

or I did not, anyway, at that time—constitute a recognized political party in this House.

You are obviously in difficulty about your quorum procedures.

There must be some disagreement, and I am sure there is, about the length of speeches. One of the provisions of the standing orders that you should make, when you redo them, is at least to assemble the time limits in one part of the standing orders. There are so many places in which they are situated all over the block that it is very difficult for somebody who does not know the standing orders quite intimately to talk about them.

You have had difficulties in recent days about the taking of divisions of recorded votes in the House of Commons.

Questions of decorum come up occasionally. I do not think they are of great significance, but some of your members think they are.

One of the standard and standing problems in the House of Commons is the business about the reading of speeches. Is that part of debate?

I am wondering whether you would not perhaps want to give some attention to an alteration of the format of *Hansard*.

You have a standing order there, Standing Order 5, having to do with attendance of members in the House of Commons, which has been declared by the Chair to be inoperative. It has no business being there, unless you decide that it should be dealt with at some time in the future.

• 0955

Then there are some more. You have fundamental problems—which, it seems to me, are at the basis of some of your difficulties—with respect to the ordering of the business of the House and the parliamentary timetable. You have some problems with the hours of sitting of the House, and I have some suggestions that I could make about those some time. You have obvious difficulties, and the Chair has obvious difficulties, and the government and the opposition have obvious difficulties with omnibus bills. From the point of view of decorum, the Chair is in a very difficult position with respect to the naming of members. There is the common complaint of relevance and repetition in debate.

I think you should establish, somewhere along the line, some kind of formal grievance period, which I think the rules of this House neglect to cover. I think you should place in the standing orders, or in some public document, some provision for the automatic review, on a periodic basis, of the standing orders of this House. This committee comes here, after a very long lapse of time, and is faced, it seems to me, with a very heavy agenda of possible difficulties, which I think might have been avoided had we had some provision in the orders for a more automatic review, the instigation of which would not necessarily take up the valuable time of the House in getting the matter referred to the committee.

[*Translation*]

on ne savait pas combien un parti devait compter de membres pour constituer un parti politique officiel à la Chambre.

De toute évidence, la règle du quorum pose des difficultés.

Je suis sûr qu'on ne s'entend pas quant à la durée des discours. Quand vous referez le Règlement, il faudrait réunir toutes les règles sur la limitation du temps de parole en un article. Diverses règles sont éparpillées dans le Règlement, et il est difficile, pour quelqu'un qui ne le connaît pas bien, d'en parler.

Récemment, on a éprouvé des difficultés en ce qui a trait aux votes consignés à la Chambre des communes.

On voit, à l'occasion, surgir des problèmes concernant la bonne conduite, et même si je pense qu'ils sont sans grande importance, certains d'entre vous ne sont pas du même avis que moi.

Un autre problème qui n'est pas réglé est celui de la lecture des discours. Est-ce que l'on peut considérer cela comme faisant partie d'un débat?

D'autre part, je me demande si on ne devrait pas envisager de modifier la présentation du «*Hansard*».

Il existe un article du Règlement, l'article 5, qui a trait à la présence des députés à la Chambre des communes, et que l'Orateur a décidé de ne pas appliquer. Il faudrait donc le supprimer, puisqu'il est inutile, à moins que vous ne décidiez de vous en occuper plus tard.

Et ce n'est pas fini. Il y a des problèmes fondamentaux, qui, à mon avis, sont à l'origine de nos difficultés, en ce qui a trait à l'emploi du temps à la Chambre et au calendrier parlementaire. J'aurais des suggestions quant aux heures de séance. Certaines lois d'ensemble, de toute évidence, empoisonnent l'existence de l'Orateur, du gouvernement, comme de l'opposition. D'autre part, pour ce qui est du décorum, l'Orateur est parfois dans une situation très délicate quand il s'agit de désigner un député. Il y a également le problème des digressions et des répétitions dans les débats.

Je pense qu'il faudra, à un moment donné, prévoir une période officielle pour les revendications, parce que je pense que c'est-là une lacune dans le Règlement. Je pense que dans le Règlement, ou dans un autre document du domaine public, il faudrait prévoir un examen automatique, et périodique, du Règlement de la Chambre des communes. Le Comité ici réuni ne l'avait pas été depuis longtemps, et la tâche à laquelle il doit s'atteler me semble extrêmement lourde, ce qui aurait peut-être pu être évité si le Règlement prévoyait un réexamen automatique, sans qu'on attende pour cela nécessairement un mandat de la Chambre des communes, où il y a déjà beaucoup à faire.

[*Texte*]

You have no penal sanctions. Perhaps that is something that comes better under remarks I am going to make later on about committees. You have no effective penal sanctions; you either tap somebody on the wrist or you put them in jail.

You have obvious problems, of course, and have had—and I do not particularly want to address them because I think they are political in nature and they deal with the mood of the House—on time allocation and on closure.

You have a completely new dimension in the conduct of affairs in the place because of the introduction, some years ago, of television and radio.

The matter of privilege, whether it be privilege of the House in its entirety or of individual members, is not one that has been satisfactorily resolved. Mr. Stanfield addressed himself to this the other day.

You have the general, overall problem of what constitutes confidence.

There are obviously two more items that have to be dealt with—at least two—and I have a third. Perhaps it is worthwhile, just very briefly, Mr. Chairman, to remind you of the history of what has happened here in the past decade or so.

Prior to the mid-sixties, procedure was very simple in this place. Members came for a short period of time. There were two set debates in which they could address themselves to almost any issue; they were the throne speech debate and the budget debate.

You had two other things to do: One was to consider legislation, and the other was to consider the matter of supply, the raising and the spending of money.

The legislation was really very simple indeed. It did not take any great brains to be a procedural expert here. You had a resolution stage, which was debatable; you had a first reading, which was not; you had a second reading on the principle of the bill and you committed the bill to a committee of the whole, where you had clause-by-clause discussion; then you had a third reading. The only problems you really had were whether various written amendments were in order or whether the Chair should accept what were called reasoned amendments.

On the financial side, you had a committee of ways and means, which dealt with the budget, and you had a committee of supply, which dealt with the estimates. The estimates were considered in the committee of the whole, item by item, and the minister took them and he had his officials before them.

In the latter part of the 1960s, a C change was made in the rules of this House and it is what has given rise, I think, to the fiscal problems that you have now. The C change was this: At the committee stage, instead of sending your legislation to a committee of the whole House, you sent it to 20-odd standing committees, which were set up and which were tailored to the government departments, and, if you had estimates to consider, you sent them to those same standing committees.

[*Traduction*]

Il n'existe pas de sanctions pénales. Je choisirai peut-être de vous en parler, plus tard, quand je parlerai des comités. Il n'existe donc pas de sanctions pénales efficaces et on a le choix soit d'admonester quelqu'un, soit de l'envoyer en prison.

Il y a un autre problème, auquel je ne m'attarderai pas de façon particulière, car il est politique et dépend beaucoup de l'humeur de la Chambre: C'est celui de la répartition du temps et de la clôture.

En outre, avec l'avènement de la télévision et de la radio, toutes les activités de la Chambre ont pris une toute nouvelle dimension.

La question du privilège, que ce soit celui de la Chambre ou celui des députés, n'a jamais été résolue avec satisfaction. M. Stanfield en a parlé l'autre jour.

Il y a aussi le problème général de la confidentialité.

Il y a peut-être deux, ou même trois, questions qu'il faudrait également étudier. Monsieur le président, il s'impose peut-être ici de rappeler brièvement ce qui s'est passé depuis dix ans environ.

Avant 1965, la procédure était fort simple. Les députés venaient à Ottawa pour une brève période de temps. Deux débats étaient prévus, au cours desquels ils pouvaient aborder n'importe quelle question; le débat sur le discours du Trône et le débat sur le budget.

Les députés avaient deux autres fonctions: étudier les projets de loi et étudier les subsides, c'est-à-dire les recettes et les dépenses.

Le projets de loi étaient, à la vérité, fort simples. On n'avait point besoin d'être un génie pour devenir un expert en procédure. Il y avait le stade de la résolution, qui pouvait faire l'objet d'un débat, la première lecture, qui ne le pouvait pas, la deuxième lecture, sur le principe du bill, et ensuite, le bill était déféré à un comité plénier, où avait lieu la discussion article par article. Ensuite, il y avait la troisième lecture. Les seuls problèmes qu'il fallait régler étaient de savoir si les amendements écrits étaient recevables et si l'Orateur pouvait accepter ce que l'on appelait les amendements raisonnés.

Du côté financier, il y avait le comité des voies et moyens, qui étudiait le budget, et un comité des subsides, qui s'occupait des prévisions budgétaires. Les prévisions budgétaires étaient considérées par le comité plénier, poste par poste, et c'est le ministre, accompagné des fonctionnaires du ministère, qui les défendaient.

A la fin des années 60, on a apporté une modification majeure au règlement de la Chambre, ce qui a amené les problèmes fiscaux que nous connaissons aujourd'hui. En effet, au moment de l'étude en comité, au lieu de déférer un projet de loi à un comité plénier, on a alors résolu de l'envoyer à un des vingt comités permanents qui ont été créés pour correspondre aux divers ministères et qui ont été chargés d'étudier aussi les prévisions budgétaires de ces ministères.

[*Text*]

The rules were complex. The committee of ways and means and the committee of supply were abolished, and the committee of the whole was virtually allowed to die. The rules were written, and they were complex, as far as the supply was concerned. We spent the next two or three years trying to fill up the gaps that had been left that the rules themselves did not cover, and in a series of brilliant decisions, Mr. Speaker Lamoureux managed, I think, to bring some rationale and order into that process.

• 1000

But the fact of the matter is that the general alteration in the rules, which set up the standing committees, has provided you with two main problems, which you are coping with now. One of them has to do with the general question of the supervision of supply, and I do not particularly want to address that, because you have much more expert witnesses than I—one of them coming here this afternoon—who I think are much better equipped to deal with that than I am. And the other problem you have is that, because of the sudden creation of a vast number of committees in terms of this establishment, we were faced with the problem—the House was faced with the problem and I was faced with the problem— of erecting a committee structure in order to deal with that sudden plunge into committee work. Looking back on it, I think a reasonably good job was done, but there are still some areas in which it seems to me you will want to look at the committee structure.

Looking back on that experiment—which it was then and is a fact now—I think my own view, and I think perhaps the general consensus, is that as far as the legislative side of things was concerned there was a vast improvement—committees were able to travel; they were able to accept briefs; they were able to hear witnesses. And generally speaking, I think it would be recognized that, as far as legislation was concerned, the alteration in the rules was successful.

When one comes, however, to the supply side of things, then I think you will have to take perhaps another look at it. Now, there obviously is much merit, it seems to me, in placing the committees and members of the committees into the situation where they can call officials in, as well as ministers; there is at least the forum for much more intensive discussion and investigation of supply. But the fact of the matter is that members are not happy about it. As far as I know, officials are not particularly happy about it. It is not working, in my view, as well as it had been hoped that it would in the first place, and I think that, perhaps, is one of your problems.

That brings me back, Mr. Chairman, to where I began—the effort to assess your priorities. Do you take an in-depth approach? Do you take an interim approach, or do you try to establish a compromise of some kind there? If you are going to take the long-term approach, I wonder if I may be bold enough to make some suggestions to you as to some aspects of that approach that I think you might consider. I think it is quite obvious from the evidence that has been given to the committee heretofore, and from what I think we all know, that it is time for somebody, whether it is this committee—and you

[*Translation*]

Les règles étaient complexes. Le comité des voies et moyens et le comité des subsides ont été abolis et on a pratiquement laissé mourir le comité plénier. Les règles existaient, elles étaient complexes, du moins pour les subsides. Nous avons passé les deux ou trois années suivantes à essayer de combler les lacunes du Règlement, et dans une série de brillantes décisions, monsieur M. l'Orateur Lamoureux a, je crois, réussi à rendre le processus assez rationnel et ordonné.

Le fait est, toutefois, que la modification générale du Règlement, qui a consisté à constituer des comités permanents, a provoqué deux gros problèmes, auxquels vous faites face aujourd'hui. D'une part, toute la question de la supervision des crédits, et je ne veux pas insister particulièrement là-dessus, étant donné que vous avez des témoins qui connaissent beaucoup mieux la question que moi—dont un qui vient cet après-midi—et qui sont certainement beaucoup mieux en mesure que moi de traiter d'une telle question. L'autre problème, c'est que, du fait de la création subite d'un grand nombre de comités, la Chambre et moi-même nous retrouvions obligés de mettre sur pied une structure de comités qui permette d'assumer ce nouveau travail de commissions. A y repenser, je crois que cela s'est fait assez bien, mais qu'il reste probablement certains points à revoir.

Pour revenir sur cette expérience, car c'en était une avant d'être aujourd'hui une réalité, je dirais personnellement, et je crois qu'à peu près tout le monde était d'accord, que du point de vue législatif, cela améliorait considérablement les choses, car les comités pouvaient voyager, ils pouvaient recevoir des mémoires, entendre des témoins. De façon générale, donc, on peut dire que cette modification du Règlement fut une réussite.

Toutefois, lorsque l'on arrive aux crédits, il faut probablement revoir la question. Il me semble évidemment très bien que les comités et leurs membres puissent convoquer des fonctionnaires, ainsi que les ministres; cela leur permet au moins de se livrer à une discussion et à une étude beaucoup plus intensive des questions. Toutefois, le fait est que les députés ne sont pas satisfaits. Je ne crois pas non plus que les fonctionnaires le soient. Cela ne marche pas, à mon avis, aussi bien qu'on l'avait espéré, et c'est probablement un des problèmes.

Cela me ramène, monsieur le président, à mon début, à la nécessité d'évaluer les priorités. Faut-il le faire de façon approfondie? Faut-il le faire, au contraire, par intérim, ou faut-il établir un compromis quelconque? Si l'on veut envisager une méthode à long terme, je me permettrais peut-être de faire certaines suggestions que vous pourriez considérer. Je crois qu'il est tout à fait évident, d'après les témoignages reçus par le Comité et d'après ce que nous savons tous, à mon avis, qu'il est temps que quelqu'un, qu'il s'agisse de votre Comité—et vous parliez l'autre jour de la possibilité d'obtenir de l'aide de

[*Texte*]

were talking the other day about the possibility of getting outside assistance or somebody outside doing it or somebody on the Hill— to attempt to write, to use a phrase that has been in use in the last year or so, a charter of rights for the Parliament of Canada and for its members.

When I first came here some 30 years ago, everybody knew his place. Things were very simple. There was a small number of ministers. They had small staffs. Departmental employees worked for, and were loyal to, deputy ministers. Deputy ministers worked for, and were loyal to, ministers, and the ministers, in turn, attempted to accommodate members who had problems in their constituencies. That was simple. And officials of the government had respect for Parliament and for parliamentarians. That was the case 30 years ago. We are not going to change back to that now; this is not a nostalgia trip.

• 1005

But the point I make about it, in considering the general problem of the problems of the House and all its members, is that many of the rules of the House that you are operating under now were written in that context; indeed, the earlier rules were written in the context of a two-party House rather than a multi-party House.

So I think that first and foremost, in any statement that may be made by this committee or anybody else, there should be an assertion of the position of Parliament vis-à-vis the executive of the country; I do not necessarily mean the ministers.

You know, curious things come out of that. You could take the Centre Block over there. When I first came here, the minister ran the department in the morning. He had the deputy minister there. In the afternoon he moved up with the staff—consisting of his assistant, a secretary, and a messenger—to the Centre Block; it was the only block that was available.

Then one day the Privy Council chamber over in the East Block where ministers had Cabinet meetings became too small. The size of the Cabinet grew and somebody put a Cabinet room in the Centre Block on the third floor in a room that up until that time had been the Official Opposition caucus room. That had the result that ministers naturally flocked away from their departments to the Centre Block, moving in with their staff and their parliamentary secretaries. The result of it was that the poor private member became dispossessed, so we had to go for other premises all over the Hill.

The net result of that was that the building that had been the most important legislative building in the country—and still is, of course—became the most important executive building in the country. That is what it is. I do not think that has had beneficial results as far as Parliament is concerned, and I do not think it has had beneficial results as far as ministers and ministerial staff are concerned.

[*Traduction*]

l'extérieur, ou de demander à quelqu'un de la Colline de s'en occuper—donc, que quelqu'un essaie de rédiger, et je reprends une expression que l'on utilise depuis environ un an, une charte des droits pour le Parlement canadien et pour ses membres.

Lorsque je suis arrivé ici, il y a quelque 30 ans, tout le monde savait comment marchaient les choses. C'était très simple. Il y avait peu de ministres, et ils avaient peu de personnel. Les employés ministériels travaillaient pour les sous-ministres, auxquels ils étaient fidèles. Les sous-ministres travaillaient pour les ministres, auxquels ils étaient également fidèles, et les ministres, à leur tour, essayaient de satisfaire les députés qui avaient des problèmes dans leurs circonscriptions. C'était très simple. Les fonctionnaires respectaient le Parlement et les parlementaires. C'était ainsi, il y a trente ans. On ne va pas revenir à cela aujourd'hui; on ne peut être nostalgique.

Ce que je veux dire, en envisageant le problème général qui frappe la Chambre et tous ses membres, c'est que bien des règles de la Chambre qui vous gouvernent actuellement avaient été rédigées dans ce contexte; d'ailleurs, l'ancien Règlement avait été rédigé dans le contexte d'une Chambre où n'étaient représentés que deux partis, et non pas plusieurs.

Je pense donc que ce que l'on peut dire tout d'abord, et ce qui est le plus important, c'est qu'il faut affirmer la position du Parlement vis-à-vis de l'exécutif; je ne veux pas nécessairement dire vis-à-vis des ministres.

Vous savez que certaines choses curieuses peuvent en découler. Vous pouvez prendre l'Édifice du centre, là-bas. Lorsque je suis arrivé, le ministre était au ministère le matin. Le sous-ministre était là-bas. Dans l'après-midi, il venait avec son personnel, qui se limitait à un adjoint, un secrétaire et un messager, à l'Édifice du centre; c'était le seul édifice disponible.

Puis, un jour, la salle du Conseil privé, dans l'Édifice de l'est, est devenue trop petite pour les réunions du Cabinet des ministres. Le Cabinet avait en effet augmenté, et on a décidé d'installer une salle du Cabinet à l'Édifice du centre, au troisième étage, dans une salle qui, jusque-là, était la salle du caucus de l'opposition officielle. Le résultat fut que les ministres ont naturellement quitté leur ministère pour venir s'installer à l'Édifice du centre, avec leur personnel et leur secrétaire parlementaire. Il en est également résulté que le pauvre simple député se trouvait dépossédé, si bien qu'il a fallu trouver d'autres locaux sur toute la colline.

Le résultat net fut que l'édifice qui avait été l'édifice législatif le plus important du pays, et qui le reste, bien sûr, est devenu l'édifice le plus important de l'exécutif. C'est ce qu'il est actuellement. Je ne pense pas que les résultats furent bénéfiques pour le Parlement, et je ne pense pas qu'ils le soient non plus pour les ministres et leur personnel.

[*Text*]

Mr. McGrath: Keep the colours up.

Mr. A. Fraser: My next phrase, Mr. McGrath, was that it ought to go.

Mr. McGrath: You are making a very important point, in my view.

Mr. A. Fraser: There is a very nice building over here, the American embassy, that I think is appropriate. Make that into the Cabinet room and let them have their staff there, but get them out of there.

As part of the attitude of the public service, which I think comes out to that kind of thing, I want to give you a couple of examples. You have a rule here which I would not want you to change, and that is that during elections an incumbent speaker holds on to office until his or her successor is elected. In 1974 Mr. Lamoureux had concluded his time as Speaker of the House of Commons. He was still nominally Speaker of the House, but unfortunately for me he had been appointed to the Department of External Affairs and had gone to Brussels and I was left here.

One day a senior official of the Department of Public Works came into my office to discuss the carillon or something, and inadvertently let me know they were about to begin construction on the fourth floor of the building for an executive dining room for the staff of the Privy Council. I did not know what to do about that; I had nobody to turn to. Fortunately I knew some people in the office of the President of the Privy Council; certainly no politicians, as far as I know, were involved in this. What worried me about it was that it was a prevailing attitude that concerned me among the bureaucracy about this place. That would not have happened sometime before.

I made some representation some years ago to the Abbott commission. The Abbott commission was a committee of distinguished people, some of them members of the House of Commons, some of them former members of the House of Commons. It had to do with accommodation on the Hill here.

• 1010

One of the suggestions that I made to the commission was that ministers be asked to vacate the Centre Block, other than in their capacity as members of the House of Commons, and that every member have his general office base in the buildings around here—which we in the meantime had found—but that everybody have a *pied à terre*, possibly to share with another member, so that everybody connected with the House of Commons at least had some place in which to hang his or her hat up there. I still maintain that is a good thing to do.

I suggested to the Deputy Minister of Public Works at the time that what this Parliament needed was a building tailored to Parliamentary needs, a building in which proper committee rooms and facilities were set up. Instead of that, we moved into

[*Translation*]

M. McGrath: Continuez!

M. A. Fraser: J'allais justement dire, monsieur McGrath, qu'il fallait qu'il s'en aille.

M. McGrath: C'est quelque chose de très important, à mon avis.

M. A. Fraser: Il y a un très bel édifice, qui est l'ambassade des États-Unis, et qui pourrait très bien convenir. Que l'on en fasse la salle du Cabinet, ce qui permettrait aux ministres d'aller s'installer là-bas avec leur personnel, et ainsi, de quitter l'Édifice du centre.

De l'attitude de la fonction publique, qui découle de ce genre de choses, je vous citerai un ou deux exemples. Il existe une règle que je ne voudrais pas que vous changiez, et qui est qu'en période électorale, un président titulaire conserve son poste jusqu'à l'élection de son successeur. En 1974, M. Lamoureux avait terminé son mandat de président de la Chambre des communes. Il était toujours, théoriquement, président de la Chambre, mais, malheureusement pour moi, il avait été nommé au ministère des Affaires extérieures et était parti à Bruxelles, me laissant ici.

Un jour, un fonctionnaire supérieur du ministère des Travaux publics est venu à mon bureau discuter du carillon, ou de quelque autre chose, et m'a, par inadvertance, fait savoir que l'on allait commencer des travaux au quatrième étage de l'édifice, pour construire une salle à manger destinée au personnel du Conseil privé. Je ne savais que faire; je ne pouvais m'adresser à personne. Heureusement, je connaissais quelques personnes au bureau du président du Conseil privé; j'étais bien sûr qu'il n'y avait pas d'hommes politiques dans l'affaire. Ce qui m'inquiétait, c'était l'attitude qui semblait devenir courante dans l'administration. Cela ne se serait pas produit quelques années plus tôt.

J'ai présenté quelques instances à la Commission Abbott, il y a quelques années. La Commission Abbott était un groupe de personnes distinguées, dont quelques députés et quelques anciens députés. Il s'agissait des locaux de la colline.

Une des suggestions que j'ai faites à la commission était que l'on demande aux ministres d'évacuer l'Édifice du centre pour ce qui ne relevait pas directement de leurs fonctions de députés, et qu'ainsi, tous les députés pourraient avoir leur bureau principal dans les édifices de la colline—que nous avions trouvés entre-temps—pour que, du moins, tout le monde ait un pied à terre, même s'il fallait le partager avec un autre député, de sorte que tous ceux qui ont quelques liens avec la Chambre des communes puissent au moins avoir un endroit où poser leur chapeau. Je maintiens que cela reste une bonne idée.

J'ai suggéré au sous-ministre des Travaux publics, à l'époque, que le Parlement devrait avoir des locaux qui répondent aux besoins des parlementaires, des salles de comité et des équipements convenables. Or, au contraire, nous avons démé-

[*Texte*]

the Confederation Building here, next door. It is a very nice building, but I do not think it is built to our specifications.

I think the second thing that the charter of rights, if you want to write one, should bear in mind is the fact that the House is now in possession of television facilities.

There was a very good executive committee set up to advise the Speaker when television came into the House. It was the only executive committee I have ever seen, and nobody took any decisions at all without consulting the general membership of the House. One of the primary points that was made by that committee at all times was that, under no circumstances, should the presence of television in the House of Commons govern or affect the conduct of the proceedings of the House of Commons. That was a basic rule.

On the very first day that television came in, I was approached by the Canadian Broadcasting Corporation, who asked me whether it would not be possible to delay the sittings of the House for five minutes so that they could get their commercial break in. They got over that.

Mr. McGrath: What was the commercial? What was your response?

Mr. A. Fraser: I told them to go to Hell.

But the general principle surely still remains. But, on the other hand, I think one has to be realistic. I am a viewer now, occasionally. Fortunately, or unfortunately, cable television does not come into my field in Guysborough, so I see it seldom. But, you know, some of the rules of this House, Mr. Chairman, are absolutely incomprehensible. When I see somebody standing up at the beginning of the Question Period—which I take it is the period which is most frequently and consistently watched—and trying to do something under the provisions of Standing Order 43, that, to me, is ludicrous and must be so to a very large portion of the viewing public.

You have a difficult decision to make—somebody does—about whether or not you are going to expand the television broadcasting of the proceedings of the House of Commons into the committees of the House. That is a very difficult decision. If you stick with the concept that has been so successful in the House of Commons of the electronic *Hansard* and you expand that to committees, then you have prohibitive costs that would make the $19.6 billion look as if it were nothing. But if you do not do that, then you have the very difficult problem of deciding what committees are to be televised and under what circumstances. It is very, very difficult. But it was abundantly clear to me that much of the usefulness of the debate a year ago on the Constitution of this country took place in the joint committee. That was where it was. So, in coming to your charter of rights, if you want to write one, about the operation of the Commons, it seems to me you have to keep that in mind.

I think, too, some members and some witnesses and I have been a little hard on the bureaucracy. They have a point.

[*Traduction*]

nagé à l'édifice de la Confédération, à côté. C'est un très bel édifice, mais je ne pense pas qu'il soit construit pour nos besoins précis.

La deuxième chose qui devrait apparaître dans la charte des droits, si l'on pense en avoir une, serait que la Chambre dispose maintenant d'équipement de télévision.

Un excellent comité exécutif avait été institué pour conseiller le président au moment où la télévision a été introduite à la Chambre. C'est le seul comité exécutif que j'aie jamais vu, et personne ne prenait jamais de décision sans consulter tous les membres de la Chambre. Un des points essentiels soulevés par ce comité fut que, en aucune circonstance, la présence de la télévision à la Chambre des communes ne devait gouverner ni modifier la conduite des délibérations. C'était une règle fondamentale.

Le premier jour où la télévision a fonctionné, la Société Radio-Canada m'a demandé s'il ne serait pas possible de retarder les séances de la Chambre de cinq minutes, de sorte que l'on puisse avoir la publicité normale. Ils ont trouvé une autre solution.

M. McGrath: Que devait-être la publicité? Qu'avez-vous répondu?

M. A. Fraser: Je leur ai dit d'aller au diable.

Le principe général demeure, néanmoins. D'un autre côté, je crois qu'il faut être réaliste. Je regarde maintenant, à l'occasion, la télévision. Heureusement ou malheureusement, la câblodiffusion n'atteint pas Guysborough, si bien que je ne regarde pas cela souvent. Vous savez toutefois, monsieur le président, que certaines des règles de la Chambre sont absolument incompréhensibles. Quand je vois quelqu'un qui se lève au début de la période des questions—car je pense que c'est la période que l'on regarde le plus fréquemment et le plus souvent—et qui essaie de faire quelque chose en vertu des dispositions de l'article 43 du Règlement, cela me semble absolument ridicule, et ce doit être la même chose pour une grande partie des téléspectateurs.

C'est une décision difficile à prendre, mais il faut la prendre; il faut savoir si l'on va, maintenant que l'on télédiffuse les délibérations de la Chambre des communes, en faire autant pour les comités. C'est une décision très complexe. Si vous maintenez les principes excellents adoptés pour le *Hansard* électronique de la Chambre des communes pour l'appliquer aux comités, les coûts seront prohibitifs; 19.6 milliards de dollars ne feraient plus du tout peur. Si l'on décide autrement, on se retrouve devant le problème très difficile qui consiste à décider des comités qui seront télévisés, et dans quelles circonstances. C'est extrêmement difficile. J'ai très bien compris que les débats les plus utiles, qui ont eu lieu l'année dernière à propos de la constitution, ont eu lieu en comité mixte. Quand vous envisagez donc une charte des droits—si vous en voulez une—à propos des activités de la Chambre des communes, il me semble qu'il ne faut pas oublier cela.

D'autre part, certains députés et certains témoins, comme moi, ont été assez brutaux vis-à-vis de l'administration. Il y a

[*Text*]

There is a very great concern, it would seem to me, among civil servants and, indeed, among ministers in the country, about the ability to get legislation passed in the face of the growth that we have here now. That is a very touchy subject in terms, of course, of time allocation and that kind of thing. That I suspect has led to the use of other forums, such as the federal-provincial conference and that kind of thing.

• 1015

But you had an incident here—and it was one of the very few times that I have been interested in the proceedings of the House—some months ago when you rang the bells for a long period of time. I am quite sure, without knowing a thing about it, that one of the reasons why the bill which the opposition found objectionable in its omnibus form was put in that form was the difficulty that members of the Department of Energy, Mines and Resources staff had in getting that legislation past the House of Commons and past Parliament in the face of the rules as you now have them. I am sure that was a problem in the face of the time constraints that are not available to the House as they now are.

I think you ought to give consideration to some kind of an extension of the method of timetabling work in the House of Commons. The situation three years ago when I was last here was that the House Leaders would meet and would take a look at legislation and some kind of decision would be made as to what order it should go ahead in. You had representations here the other day from the Canadian Bar Association. They asked me to prepare a memorandum, which I did, which called for an extension of that to involve the caucuses more, the setup more, the use of the Library of Parliament more in scrutinizing legislation. I think it was a good memorandum. I do not have a copy of it. I prepared it for them, and I did not charge them; you can get a copy from Mr. Holtby if you want to have a look at it, and I have no compunction about that because they have not acknowledged the fact that they received it anyway, so I regard it as fair game. If they conduct their offices that way, I think they have trouble. So you can get that from Mr. Holtby, and I think it is a good suggestion. The purpose of that was to try to distinguish between controversial and non-controversial legislation with a view to getting rid of some of the stuff that was cluttering the order paper.

I think your charter should take very careful account of the position of the presiding officer of this House. I am not talking about the situation of the current Speaker. Perhaps I had better repeat that: I am not talking about the situation of the current Speaker. The reason I am not talking about that is that I do not know anything about it. I have been sitting out of touch with this building for a long, long time.

But I have observed some problems. One of them is in the Question Period. I think this committee would do the House and the Chair a very great service indeed if it could sit down and try to work out some kind of code of conduct for the Question Period. The Chair is in possession of some general rules, all of which are being broken. Questions are not sup-

[*Translation*]

du vrai. Je pense que l'on s'inquiète, à la fonction publique, et que les ministres s'inquiètent beaucoup des possibilités d'adoption de lois dans les circonstances que nous connaissons maintenant. C'est évidemment un sujet très délicat, puisqu'il est lié à la répartition du temps, entre autres. C'est ainsi que l'on a pensé à se donner d'autres possibilités de débat, comme les conférences fédérales-provinciales, et ce genre de choses.

Mais il y a eu un incident, il y a quelques mois, et c'est une des rares fois où je me suis vraiment intéressé aux délibérations de la Chambre, lorsque les cloches ont sonné pendant longtemps. Je suis tout à fait certain, sans rien y connaître, qu'une des raisons pour lesquelles le projet de loi auquel l'opposition a fait objection avait été présenté comme un projet de loi d'ensemble était que le personnel du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait beaucoup de mal à imaginer comment faire adopter ses lois par la Chambre des communes et le Parlement avec le Règlement actuel. Je suis sûr que c'était un problème de temps dont ne dispose pas la Chambre.

Il faudrait donc probablement, à mon avis, étudier la possibilité de développer le principe d'un calendrier de travail pour la Chambre des communes. La situation, il y a trois ans, alors que j'étais encore là, était que les leaders à la Chambre se réunissaient pour examiner les projets de loi et décider de l'ordre dans lequel ils seraient présentés. Vous avez entendu, l'autre jour, l'Association du barreau canadien à ce sujet. On m'a demandé de préparer un mémorandum sur la nécessité d'élargir ce genre de consultation, pour faire davantage participer les caucus, pour permettre aussi à la Bibliothèque du Parlement d'examiner de plus près les lois. Je crois que c'est un bon mémorandum que je leur ai préparé. Je ne l'ai pas ici. Je leur ai soumis à titre gracieux, si bien que vous pourriez en demander copie à M. Holtby, si cela vous intéresse, et je ne vois aucun inconvénient à vous dire cela, car ils n'ont pas accusé réception, si bien que je pense pouvoir leur renvoyer la balle. Si c'est la façon dont ils dirigent leurs bureaux, ils doivent avoir bien des problèmes. Vous pouvez donc demander cela à M. Holtby, car je pense que c'est une bonne suggestion. L'objet est d'essayer de distinguer entre les projets de loi controversés et ceux qui sont non controversés, afin de se débarrasser de ce qui encombre le Feuilleton.

Votre charte devrait, à mon avis, tenir soigneusement compte de la position du président de la Chambre. Je ne parle pas de la situation du président actuel. Peut-être devrais-je répéter que je ne parle pas de la situation du président actuel. Si je n'en parle pas, c'est parce que je ne la connais absolument pas. Il y a bien longtemps que je ne suis plus dans ces murs.

J'ai toutefois observé certains problèmes. L'un d'eux est la période des questions. Je pense que votre Comité rendrait à la Chambre et au président un très grand service en essayant de trouver un genre de code de conduite pour la période des questions. Le président dispose de certaines règles générales que l'on enfreint toutes. Les questions ne doivent pas être

[*Texte*]

posed to be hypothetical. There are supposed to be no preambles; there are supposed to be no arguments; there are supposed to be no short speeches. We all know that, and yet that is happening.

It may very well be—I have no great views on it—that the Question Period ought to be altered so that instead of a straight question-and-answer period it becomes a series of mini-debates; it may be, particularly with the existence of television in that room. But, in fairness to the Chair, I really think somebody ought to tell the Chair that. I think that is something this committee might very well address itself to, to try to bring some rationalization to that very significant and important portion of the events of the day. That is the one that the public of Canada is looking at, and I think that is almost a major priority in terms of what you are doing.

Secondly, the only other observation that I have to make—I said I did not know anything about it, and I do not—is that I was disturbed during the Constitution debate when a number of members decided to march on the Chair. I saw the clip of that much later. Members may very well have had a grievance—I am not talking about the rights and wrongs of the situation—but they did not have a grievance against the Deputy Speaker, or against the Chair, who was doing nothing more than to follow the rules that had been laid down to order his conduct by the House of Commons. I think that should be made clear to members. It does nothing for the credibility of this institution and the regard in which it is held for that kind of thing to happen. As part of your consideration of the general problems I think you would do well to consider the position of your presiding officer, who has a very, very, difficult role as it is, and try to do everything you can to strengthen that situation.

• 1020

Mr. Chairman, if you are going to take the short route, and that is draw up some experimental standing orders, I think there are perhaps a few things you can have a look at. Some of them are very easy; you may not be able to decide on them, but at least I think they are easy to identify. One of them is the length of speeches, and that is easy to say. I appeared before a committee in London, almost the identical committee to this, which was considering the standing orders of Westminster back in 1978. I made the assertion there that no speech was worth more than 40 minutes, and every eye in the room, including mine, turned to the clock, and I had been going 50 minutes at the time, and that is almost the question here this morning. But it is an easily isolated topic on which I think you can possibly come to some agreement.

I think you should look at the hours of sitting of the House. To me it absolutely insane to expect ladies and gentlemen of the Canadian Parliament, who work very hard, to sit into the evening hours they sit into. In these days of restraint, I think it is absolutely criminal to have the large staff of this House and the electric lights burning in the middle of the night when, it seems to me, it could easily be resolved.

[*Traduction*]

hypothétiques. Il ne doit pas y avoir de préambule; elles ne doivent pas être sujettes à discussion; elles ne doivent pas être de brefs discours. Nous le savons tous, mais c'est pourtant ce qui se passe tout le temps.

Peut-être bien, je n'ai pas d'avis très arrêté là-dessus, que la période des questions devrait être modifiée et devenir plutôt une série de mini-débats; c'est possible, surtout depuis qu'il y a la télévision. Toutefois, je crois vraiment qu'il faudrait dire cela à la présidence. C'est quelque chose que le Comité pourrait très bien étudier; on pourrait envisager de rationaliser cette portion extrêmement importante et significative de la journée. C'est ce que regarde la population, et je pense que ce devrait presque être votre priorité.

Deuxièmement, la seule autre observation que je voudrais faire, j'ai dit que je ne connaissais pas du tout la situation, et c'est vrai, c'est que j'ai trouvé assez choquant, au cours du débat sur la constitution, qu'un certain nombre de députés aient décidé de manifester devant la présidence. J'ai vu ces images beaucoup plus tard. Les députés n'étaient peut-être pas contents, je ne parle pas du pour et du contre, mais cela n'empêche que s'ils n'étaient pas contents, ce n'était pas de la faute du vice-président, ou du président, qui ne faisait que suivre les règles de la Chambre des communes. Cela devrait être bien expliqué aux députés. C'est très mauvais pour la crédibilité de cette institution et pour la considération qu'elle mérite. Dans vos délibérations portant sur des questions d'ordre général, il serait peut-être opportun d'étudier la situation du président, afin de voir comment son rôle très difficile pourrait être consolidé.

Monsieur le président, si vous choisissez de couper au plus court, c'est-à-dire de préparer certains articles du Règlement à titre expérimental, il serait peut-être bon de tenir compte de deux ou trois choses. Certaines d'entre elles sont assez faciles, et même si vous ne pouvez pas prendre de décision, vous pouvez au moins les cerner facilement. Premièrement, la durée des discours. J'ai comparu devant un comité, à Londres, l'homologue de votre Comité, si vous voulez, qui étudiait le Règlement de Westminster, en 1978. J'ai alors affirmé que tout discours ne méritait pas plus de 40 minutes, et toutes les têtes se sont tournées vers la pendule, y compris la mienne, car je parlais déjà depuis 50 minutes, tout comme ce matin, du reste. Tout cela pour vous dire que c'est une question sur laquelle vous pouvez vous entendre facilement.

De plus, on devrait étudier la question des heures de séance de la Chambre. Il me semble tout à fait insensé de s'attendre à ce que les députés, qui travaillent très dur, siègent de longues heures le soir. En période de restrictions, il est absolument criminel de maintenir tout le personnel de la Chambre, d'allumer les lumières au milieu de la nuit, alors qu'on pourrait très bien trouver une solution facilement.

[*Text*]

I suspect that the hours of sitting which involve the evening came out of the earlier history of this place when members were here for four or five months at a time. They came by train once a year and they went back once a year; they made a decision whether or not to bring their wives, and most of them did not because they could not afford to. So since they had nothing better to do, they sat in the evenings. That was one thing, and I suspect that happened. But I think the other thing that happened was that ministers took the view, and the understandable view, that the only time they had available to them to do their work was in the mornings, particularly if they were going to be tied up, as they were accustomed to being tied up, in the House in the afternoon.

But that has changed. I see nothing wrong where .... Your average day, as you know very well, Mr. Chairman, is to meet at 2 o'clock, go until 6 o'clock, break until 8 o'clock, meet until 10 for the formal adjournment of the House and then for the adjournment proceedings for another half hour. That is your day. And during those two hours in the evening you are considering what? You are considering government orders. And government orders involve whom? They involve the minister who is piloting the bill, they involve the critics and they involve quorum. I see nothing wrong—and this is only a suggestion and there are many other approaches—in having the House meet at 11 o'clock in the morning to discuss government orders and nothing else, not into routine proceedings and that kind of thing, but to discuss the public business of the House and then adjourn at 1 o'clock, come back for your more formal meeting at 2 o'clock, go through your Question Period and go into your private members' hour at 5 o'clock and adjourn at 6.00 p.m. I just do not understand why there is anything difficult about that; and possibly have your adjournment proceedings and your late show from 6 to 6.30. That is one suggestion; there must be others. I think you can agree on that.

I think you ought to be able to agree on resolution of some of the problems you have about voting in this House. You have had difficulties in the last few days. We all know what happens, bills are going on, if it looks as though the speakers are running out and in the evening it becomes difficult for the Whips to find the appropriate number of members who come here to vote. I think you could probably find a method of deferring divisions—we have done that with recorded divisions, under the provisions of the report stage votes—until a set time, if there are any to be held. My time would be 3 o'clock in the afternoon, after routine proceedings. You have all the members there, you could have a two-minute bell, get it out of the way and nobody is caught by surprise. It seems to me that is not difficult, either that or some variation of it. I think you ought to be able to come to an agreement on something along those lines.

I said to you earlier that you had difficulties about committees. Well, there are some very obvious things there that you can at least discuss and possibly come to an agreement on. One of them is the size of committees. They are too large. One of them is the substitution rule.

[*Translation*]

Je pense qu'on a décidé de siéger le soir, dans les premiers temps du Parlement, quand les députés ne restaient à Ottawa que quatre ou cinq mois à la fois. Ils arrivaient en train une fois par année, et ne rentraient que quand le travail était fini. Ils pouvaient choisir d'emmener leur femme, mais la plupart d'entre eux ne le faisaient pas, parce qu'ils n'avaient pas les moyens. Puisqu'ils n'avaient pas autre chose à faire, ils siégeaient donc le soir. Je pense que c'est ce qui explique ces séances tardives. D'autre part, les ministres estimaient, et on peut le comprendre, qu'ils ne pouvaient faire leur travail que le matin, puisqu'ils devaient être à la Chambre l'après-midi.

Mais cela a changé. Je ne vois pas pourquoi ... Comme vous le savez, la Chambre siège d'habitude de 14heures à 18heures tous les jours, avec une pause de deux heures, et elle reprend ensuite de 20heures à 22heures avant de s'ajourner, mais ensuite, il y a la motion d'ajournement, qui dure encore une demi-heure. Voilà donc un jour typique. Mais que fait-on pendant deux heures dans la soirée? On étudie les mesures inscrites au nom du gouvernement. Quels sont les députés qui sont alors réunis à la Chambre? Eh bien, le ministre qui parraine le bill, le critique du sujet et ceux qui doivent être là pour former le quorum. Je vous propose donc une autre façon de procéder: que la Chambre se réunisse à 11heures, le matin, pour discuter exclusivement des ordres inscrits au nom du gouvernement, non pas des affaires courantes, etc., mais pour discuter des mesures d'intérêt public, et qu'elle s'ajourne à 13heures, pour revenir en séance officielle à 14heures, avec la période des questions, et à 17heures, les affaires des députés, et qu'elle s'ajourne à 18heures. Je ne vois pas quel inconvénient on pourrait trouver là-dedans, et on pourrait très bien avoir la motion d'ajournement à 18heures et les «couche-tard», de 18heures à 18h30. C'est une suggestion, et il y en a peut-être d'autres. On pourrait s'entendre là-dessus.

On pourrait également s'entendre pour résoudre le problème des votes à la Chambre. Ces derniers jours, vous avez éprouvé des difficultés à cet égard. Je sais ce qui se passe: la sonnerie se fait entendre si on a l'impression que les orateurs sont à court de matière, et dans la soirée, il est difficile pour les whips de trouver une quantité suffisante de députés pour le vote. Je pense qu'on pourrait peut-être trouver une méthode qui permettrait de reporter les votes à une heure fixe, et nous l'avons fait dans le cas des votes consignés, aux termes de l'article qui concerne les votes à l'étape du rapport. Je proposerais 15heures, après les affaires courantes. Les députés sont sur place, et la sonnerie pourrait être de deux minutes, ce qui permettrait d'expédier les choses et d'éviter de prendre les gens à l'improviste. Ce ne serait pas difficile. Je pense que vous pouvez vous entendre là-dessus, ou sur quelque chose de semblable.

J'ai dit tout à l'heure que le système des comités comportait certaines difficultés. Il y a des choses évidentes dont on pourrait parler et sur lesquelles on pourrait s'entendre. Tout d'abord, la taille des comités. Ils sont trop gros. Ensuite, il y a la règle des substituts.

[*Texte*]

I used to appear before the Standing Committee on Procedure and Organization of this House. I would appear as a witness. We had a chairman who was not always able to get to the point of decision. I would appear on a Tuesday, the hon. members were there and we would go through all the problems, and if we did not make a decision I would come back Thursday. But there would be a completely new set of members and we would have to go all over it again. That does not make sense, from anybody's point of view. So I think the question of substitution is one you ought to be able to look at with an attempt to at least get a core of members on the committee who will have a continuing interest in it. I do not think that is difficult, if I may say so.

• 1025

You have many other committee problems that are much more serious than that. There is the general question whether committee inquiries ought to be allowed to be initiated on the initiative of committees. That is a fundamental political decision you have to make and I have no views on it for you.

I think you will be hearing from more learned people than I about the conduct of committees in the consideration of estimates and the outstanding problem of whether committees should be allowed to make reports of a general nature on estimates or whether they should be confined to the simple rule of either agreeing to or rejecting or diminishing the estimates. That was a decision Mr. Lamoureux struggled with for a long time after the implementation of the rules in 1969 and it is one that I certainly am not prepared to help you on. But I think it is something you might want to have a look at. You may want to have a look in terms of committees at the oft-tried thought of a panel of chairmen.

What I am saying to you, Mr. Chairman—and I am about to finish—is that I think you have a long job ahead of you, if I may say so. I think there are all kinds of problems. I have not, by any means, identified them all, I am quite certain, because I do not know what is on your minds. I will say to you that I am more optimistic about the success of the deliberations of this committee than I have been before.

In the first place, I think there is greater public pressure on you to clean up your act. Second, this is a blue-ribbon committee. I see one, two, three, four former ministers here and I know there are others who are on the committee. One of the problems the previous committee had was that it arrived at decisions and then had great difficulty selling them to the caucuses. I think you have to overcome that somehow and get back to your caucuses if you can agree on something.

But whatever you do, I am optimistic about two things, very optimistic. The first is that I hope this committee will make all kinds of changes to the rules, not for the reason I have expressed to you today, but I wrote the fifth edition, with two colleagues, of *Beauchesne*, and that paid a very handsome royalty, which I felt it inappropriate to take, and I have a contract with the company to rewrite it. So all the changes you make will be just great from my point of view; go right ahead.

[*Traduction*]

Autrefois, je comparaissais devant le Comité permanent de la procédure et de l'organisation. J'étais alors témoin. Le président n'arrivait pas toujours à prendre une décision. Nous nous réunissions donc, mettons, le mardi, pour étudier toutes les questions, et si on n'était pas parvenu à une décision, on se réunissait de nouveau le jeudi suivant. Ce jour-là, cependant, il y avait toute une équipe nouvelle, et il fallait reprendre à zéro. Cela n'a ni queue ni tête. On devrait donc pouvoir trouver une réponse à la question de la substitution et prévoir au moins un noyau de députés qui conserveraient leur intérêt pour les travaux d'un comité. Je ne pense pas que ce soit difficile.

Les comités comportent peut-être beaucoup d'autres difficultés, beaucoup plus graves que celle-là. En effet, on se demande si les comités devraient avoir la possibilité de prendre l'initiative d'une enquête. C'est une décision fondamentale qu'il vous faudra prendre, et je n'ai pas de réponse toute faite.

Je pense que des gens beaucoup plus savants vous parleront de l'étude en comité des prévisions budgétaires et de la question de savoir si le rapport sur les prévisions budgétaires doit être de nature générale, ou si les comités doivent se limiter à accepter ou rejeter les prévisions budgétaires, ou à les réduire. C'est une décision avec laquelle M. Lamoureux a été aux prises très longtemps après les modifications apportées en 1969, et là non plus, je ne sais pas comment je puis vous aider. C'est cependant une question sur laquelle il vous faudra vous pencher. Vous voudrez peut-être également considérer l'opportunité de créer un comité de présidents, idée que l'on a souvent fait valoir.

Monsieur le président, je termine. Vous avez beaucoup de pain sur la planche. Les problèmes sont nombreux. Je ne les ai absolument pas tous cernés, loin de là, pour la bonne raison que je ne sais pas ce que vous avez en tête. Je puis tout simplement vous dire que je suis plus optimiste qu'auparavant et que je pense que les délibérations de votre Comité donneront des résultats.

En premier lieu, l'opinion publique fait pression pour qu'on apporte des réformes. Deuxièmement, les membres de votre Comité ont été triés sur le volet. Je constate qu'il y a ici présents quatre anciens ministres, et je sais qu'il y en a d'autres qui font partie du Comité. Autrefois, le Comité, quand il prenait des décisions, avait beaucoup de mal à les faire accepter en caucus. Si vous vous entendez sur quelque chose, il vous faudra surmonter cet écueil.

Quoi qu'il arrive, je suis optimiste pour deux raisons. Je suis même très optimiste. Tout d'abord, j'espère que le Comité va modifier intensément le Règlement, non pas pour la raison que j'ai exposée ici aujourd'hui, mais parce que, avec deux de mes collègues, j'ai écrit la cinquième édition du *Beauchesne*, et cela m'a valu des redevances non négligeables, que je me suis senti coupable d'accepter, et j'ai signé un contrat avec l'éditeur, pour écrire une nouvelle édition. Toute modification servira

[*Text*]

The last thing I want to do is to express some optimism on the basis of .... My former colleagues and friends will forgive me for repeating this, but many years ago, when Mr. Pearson was not the Prime Minister of the country but was a minister of the Crown, he brought in some legislation and he praised his own legislation to the sky. Then the opposition rose to discuss it and they said that they, too, were favouring it. It was something they had suggested over the course of many years. It was too little and it was too late. Mr. Pearson said that reminded him of the situation of the unfortunate medieval saint who had been beheaded and who had picked up her head and put it under her arm and had walked for seven weeks. Mr. Pearson said there was a moral to that, which I will apply to you. That was that he was not impressed with the distance she travelled; it was the first step that counted. Possibly, in this context, I can be optimistic about your steps, first, second and third.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Fraser, I said just before you spoke that I knew you would be an interesting and important witness before this committee because of your experience. I should have also added that you would probably be provocative, because that is what you have been, and I think this is just what the committee needed.

I got the impression that your opinion is that this Parliament is in very, very deep trouble but it is not too late yet to put our House in order if this committee can work together and come out with a report that will be adopted. If we do get some very major and drastic rule changes through the House, we, as parliamentarians and all our colleagues, should start by living by those rules.

• 1030

You have pointed out some very important parts. I have really enjoyed your testimony and I agree personally that we should be able to make some short-term recommendations and build for the long term.

I already have five members on the list, starting with Mr. McGrath, Mr. Blaikie, Mr. Cousineau, Mr. Smith and Mr. Cullen. Mr. McGrath, please.

Mr. McGrath: Thank you very much, Mr. Chairman. I want to echo the sentiments you just expressed in welcoming Mr. Fraser here today and to go one step further, because I was intrigued by what he said in his preliminary remarks in terms of not having time to prepare a proper brief. I am glad he did not have time because he let it all hang out. If he had come up with a formal brief, we would have probably lost a lot of his wisdom. I would suggest to you, Mr. Chairman, that we might want to give consideration to adjourning to Guysborough at some point and write our report.

He covered so much that it is difficult to be able to zero in on specifics. I was intrigued by his comment with respect to

[*Translation*]

donc mes intérêts, et c'est pourquoi je vous encourage vivement!

Voici une autre raison de mon optimisme. Mes anciens collègues et mes amis me pardonneront de répéter cela, mais il y a plusieurs années, quand il n'était pas en core premier ministre, mais tout simplement ministre, M. Pearson a déposé un projet de loi qu'il a louangé sans fin. Ensuite, les membres de l'opposition, en en discutant, ont dit qu'eux aussi étaient d'accord. Le projet de loi reprenait une idée à laquelle ils songeaient depuis des années. Mais c'était trop peu, trop tard. M. Pearson a répliqué que cela lui rappelait la situation d'une sainte qu'on avait décapitée, au Moyen-Âge, et qui s'était levée, sa tête sous le bras, pour marcher pendant sept semaines. J'appliquerai la morale de cette histoire aux travaux de votre Comité. Selon M. Pearson, ce qui est édifiant ici, ce n'est pas la distance qu'elle a parcourue, mais le premier pas qu'elle a fait. Moi, je place toute la confiance en vos premiers pas.

Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Fraser, avant de vous donner la parole, j'ai dit que vous seriez un témoin important et intéressant, à cause de votre expérience. Vous avez réussi en outre à nous secouer un peu, selon votre habitude, et je pense que c'est ce dont nous avions besoin.

Je retiens de votre exposé que le Parlement est dans une situation très très épineuse, mais qu'il n'est pas trop tard pour redresser les choses, surtout si les membres du Comité coopèrent et préparent un rapport qui sera adopté. Si nous arrivons à apporter des modifications majeures et draconiennes au règlement de la Chambre, il faudra que nous soyons les premiers, à titre de parlementaires, à respecter ce règlement.

Vous avez signalé des points forts importants. Votre exposé m'a vivement intéressé et pour ma part, je conviens avec vous que nous devrions pouvoir faire des recommandations à court terme, qui paveront la voie pour le long terme.

J'ai déjà cinq noms sur ma liste, ceux de MM. McGrath, Blaikie, Cousineau, Smith et Cullen. Monsieur McGrath.

M. McGrath: Merci, monsieur le président. Je me fais l'écho des paroles de bienvenue que vous avez eues à l'intention de M. Fraser et j'irai un peu plus loin, car j'ai été étonné qu'il dise au début qu'il n'avait pas eu le temps de préparer un mémoire. Je suis ravi qu'il n'en ait pas eu le temps car cela lui a permis de se vider le coeur. S'il avait préparé un mémoire, il aurait peut-être perdu beaucoup de sa verve. Monsieur le président, nous devrions envisager de nous retirer à Guysborough, à un moment donné, pour écrire notre rapport.

M. Fraser a abordé tant de sujets qu'il est difficile d'aborder les détails. Ses remarques concernant le fait que l'exécutif

[*Texte*]

the taking over of the Centre Block by the executive, because certainly I believe there are three things which have happened around here which have made the place, in terms of the role of the member of Parliament, very irrelevant. One of them is the growth in the executive and the PCO and their taking over of the Centre Block. The changing of the rules in 1969, or the invocation of the present rules by closure and the introduction of television in the House, has taken place concomitant with a decline in the role and the influence of a member of Parliament and how we will reverse that—I suggested half in earnest but really seriously that we might want to consider some physical changes around here to emphasize the fact that this is the Parliament of Canada and the executive should stay over in the Langevin Block or wherever.

But in any event, we have a hell of a job on our hands, Mr. Chairman, because .... I paraphrased the Prime Minister a few meetings ago when he said that members of Parliament when they get 50 miles from this place are nobodies. I just reversed that, because when we are here we are nobodies and we are somebodies when we get out of here and get back to our constituencies. It seems to me that is what we have to change, both in terms of the institution itself, how we hold the government more accountable, and that speaks to the question of supply which we will be dealing with later today, and in terms of the legislative program. I agree with Mr. Fraser; I think the new rules are working reasonably well in terms of legislation. I think in terms of estimates and supply, they have been a dismal failure. That is probably one of the most serious problems we have.

I too am encouraged, Mr. Fraser, because I think there is a spirit in this committee which reflects a determination to get on with the job and do something about this mess we find ourselves in, as a result of a drift, in terms of the erosion of the rules of the House or the rules of the House becoming irrelevant as a consequence of television, the increase in the size of the executive, the physical movement of the executive to the Centre Block.

Members of Parliament are now in places like the Confederation Building and they are even thinking about moving us to the Justice Building. Members of Parliament should be in the Centre Block and the bureaucrats and their ministers should be in the Justice Building.

I want to take advantage of Mr. Fraser's presence and get him to enlarge upon a few specific areas.

Obviously, he does not think there is much merit in retaining the present Standing Order 43, and I think there is a consensus here on that; that is not relevant. I think it is open to abuse largely as a result of the failure of members to discipline themselves. But I think it is also open to abuse as a result of the failure of the chair to listen to what is going on and then applying the rules, especially the rule of relevancy and the precise definition of Standing Order 43.

Regardless of that, as a consequence, I think that Standing Order 43 is all but dead.

[*Traduction*]

s'était emparé de l'édifice du centre m'ont intéressé car je pense que trois facteurs ont contribué à la détérioration du rôle du député. Tout d'abord, la croissance de l'exécutif et du bureau du Conseil privé qui ont accaparé l'édifice du centre. La modification du règlement, en 1969, c'est-à-dire la règle qui prévoit la clôture, et l'avènement de la télévision à la Chambre, ont également contribué à la détérioration du rôle et de l'influence des députés. Comment renverser la vapeur? J'étais sérieux quand j'ai dit que nous devrions peut-être envisager certaines modifications dans la configuration des installations pour mettre l'accent sur le fait que c'est bien ici le siège du parlement du Canada et l'exécutif devrait se replier à l'édifice Langevin ou ailleurs.

Quoi qu'il en soit, monsieur le président, nous avons beaucoup de pain sur la planche car ... Lors d'une réunion précédente, j'ai paraphrasé le premier ministre qui a dit que les députés n'étaient plus personne à 50 milles d'Ottawa. Au contraire, c'est ici que nous nous sommes plus personne et dans nos circonscriptions, nous sommes quelqu'un. Il me semble qu'il faut modifier à la fois l'institution elle-même, c'est-à-dire intensifier l'imputabilité du gouvernement, et cela touche à la question des subsides dont nous parlerons plus tard aujourd'hui, et le programme législatif. Je suis tout à fait d'accord avec M. Fraser. Je pense que le nouveau règlement fonctionne assez bien du point de vue législatif. Il a cependant échoué pour ce qui est des prévisions budgétaires et des subsides. C'est peut-être là l'un des problèmes les plus graves.

Monsieur Fraser, moi aussi je suis optimiste car je pense qu'il règne ici en comité un état d'esprit qui traduit une détermination à faire le travail qu'il faut pour nous sortir de ce marasme qui résulte de l'érosion du règlement de la Chambre, devenu inapplicable avec l'avènement de la télévision, la croissance de l'exécutif, et l'invasion de l'édifice du centre par les membres de l'exécutif.

Les députés sont relégués désormais à l'édifice de la Confédération et on songe même à nous envoyer dans l'édifice de la justice. Les députés devraient être à l'édifice du centre et les bureaucrates et les ministres à l'édifice de la justice.

Je saisis cette occasion pour étayer quelques points de détails.

De toute évidence, M. Fraser pense qu'il n'y a pas lieu de conserver l'actuel article 43 du règlement et je pense que tout le monde s'entend là-dessus. Cet article est désuet. On en abuse abondamment parce que les députés n'arrivent pas à s'imposer une discipline. Je pense également que tous ces abus résultent du fait que l'Orateur n'écoute pas assez bien, et n'applique pas avec toute la rigueur souhaitable, la règle de la pertinence et la définition prévue à l'article 43.

Quoi qu'il en soit, il en résulte que l'article 43 ne sert plus à rien.

[*Text*]

• 1035

Question Period, which is the most important phase of our parliamentary day, and especially with the demise in the ability of the House to hold the government accountable on spending, is now the only area of accountability we have left, it seems to me. And I was surprised that Mr. Fraser did not touch upon the British system, which we hear about from time to time, whereby members would submit written questions to ministers and the ministers, when answering written questions, would entertain supplementary questions from both the member who submitted the written question in the first instance and from other members also. That might be something we would want to look at, and I would like to have Mr. Fraser comment on that as well.

Regarding private members' business, the private members period is, as we know from last Friday, Mr. Chairman, alive and well. All of a sudden the private members' hour has become relevant again. In any event, I am not going to comment on that, other than to say that I believe, when I came here first, we spent a whole day on private members' business. It was a much more meaningful, important process than it is now. I mean, to relegate private members' business to one hour a day, with usually thereby the government having to give up one or two speakers in order to talk out a bill is, to me, paying lip service to the role of the private member and his right to introduce legislation, resolutions, or whatever. I would like to hear Mr. Fraser's comment on, or reaction to, setting aside, say, Wednesday afternoon for private members' business and setting up a committee of the House on private members' business, somewhat like the legislative committee of the United States House of Representatives. That committee would determine what private members' business would be brought forward and what private members' business would not be brought forward. In other words, the House itself would control private members' business and not the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council.

I was encouraged to hear Mr. Fraser speak in terms of the hours of sitting. I see no reason for this House to sit beyond 6 o'clock or 6.30 p.m.

An hon. Member: Hear, hear! Let us vote that right now.

Mr. McGrath: I think that is one reform we could all bring in right away. I agree with Mr. Fraser's suggestion of commencing our sessions at 11 o'clock where we deal with government business, and get on to the formal proceedings of the House at 2 o'clock with the question period, orders of the day and routine proceedings.

But there is one area I would like to ask Mr. Fraser about in his capacity as former Clerk, and that is whether the House ever examined carefully the possibility and the cost of installing voting machines. I should, perhaps, stop at this point because I have asked a number of questions.

Mr. A. Fraser: Taking them backward in order, Mr. McGrath, to my knowledge up until three years ago, the

[*Translation*]

La période des questions est l'étape la plus importante de la journée parlementaire, surtout avec la disparition de l'aptitude de la Chambre à tenir le gouvernement responsable des dépenses, la période des questions est donc à mon avis le seul endroit de responsabilités qui nous reste. Je suis étonné que M. Fraser n'ait pas mentionné le système britannique, dont nous entendons parler de temps à autre, où les députés peuvent présenter des questions écrites aux ministres. Lorsqu'ils répondent à ces questions écrites, les ministres acceptent de répondre à des questions supplémentaires du député qui a présenté une question écrite au départ et des autres députés également. Nous devrions peut-être étudier ce système et j'aimerais également que M. Fraser nous dise ce qu'il en pense.

Pour ce qui est des initiatives parlementaires, la période qui leur est réservée, nous l'avons vu vendredi dernier, monsieur le président, se porte bien. Tout à coup l'heure réservée à l'étude des mesures d'initiatives parlementaires redevient pertinente. De toute façon, je ne vais pas faire de remarque à ce sujet sauf pour dire que lorsque je suis arrivé ici, nous passions une journée complète à l'étude des mesures d'initiative parlementaire. C'était un processus beaucoup plus important et beaucoup plus significatif que maintenant. De ne consacrer qu'une seule heure par jour à l'étude des mesures d'initiative parlementaire, ce qui oblige habituellement le gouvernement à utiliser un ou deux intervenants pour étouffer un projet de loi, c'est accepter en parole seulement le rôle du simple député et son droit de présenter des lois, des résolutions ou autre chose. J'aimerais entendre M. Fraser à ce sujet, savoir quelle est sa réaction si on consacrait le mercredi après-midi, par exemple, à l'étude des mesures d'initiative parlementaire, un peu comme le fait le comité législatif de la Chambre des représentants, aux États-Unis. Le comité pourrait déterminer quelles initiatives parlementaires seraient présentées et lesquelles ne le seraient pas. Autrement dit, la Chambre elle-même pourrait contrôler les initiatives parlementaires et non pas le secrétaire parlementaire du président du Conseil privé.

Les paroles de M. Fraser concernant les heures de séances m'encouragent. Je ne vois pas pourquoi la Chambre doive siéger après 18 heures ou 18h30.

Une voix: Bravo, bravo! Votons cela dès maintenant.

M. McGrath: Voilà une réforme que nous pourrions apporter dès maintenant. La suggestion de M. Fraser de débuter nos séances à 11 heures me convient pour les projets d'initiative gouvernementale, et nous pourrions à 14 heures commencer les débats par la période des questions, avant de passer à l'ordre du jour et aux affaires courantes.

Il y a une question toutefois que j'aimerais poser à M. Fraser en sa qualité d'ancien greffier, à savoir si la Chambre a déjà songé sérieusement à la possiblité d'installer des machines de vote et à leur coût. Je pourrais peut-être m'arrêter à ce moment-ci, étant donné que j'ai posé un certain nombre de questions.

M. A. Fraser: Je commence par la fin, monsieur McGrath, jusqu'à il y a trois ans, à ma connaissance, la Chambre n'avait

[*Texte*]

House has not examined carefully the cost of installing voting machines. I went to Washington one time and made some inquiries, and I thought the costs were prohibitive in terms of the results. There was a vast difference in the number of votes taken during the course of a year. I think any of us who have been there know that they are voting all the time, having forum calls and that kind of thing. So at that time, I was not particularly concerned about it, because we were running 50 or 60 votes a year, and it did not seem to be a very big problem. What has happened, of course, is that, with opposed items on the estimates and with report-stage amendments, which have been squirreled together by the chair, you do run into very frustrating and difficult situations where, sometimes, you will have a dozen or more votes taking place in the middle of the night. I know from my own experience how difficult that is, having participated in them from the other end of the thing. But, no, Mr. McGrath, I did not consider it a great problem. I always thought there was something to be said for the theatricality, as well, of having members rise. But maybe the comittee would like to consider electronic voting. Also, I understand you may be going to the United Kingdom and you might have a look at the system of voting by lobbies over there which, I suspect, is quite—

• 1040

Mr. McGrath: Excuse me, I would like to interrupt. I do not advocate the elimination of the formal vote. I think it should be reserved for certain occasions, though—such as the budget, for example, the main vote on the budget, that kind of thing. But I think when you have a number of supply votes, for example, a number of votes on the report stage of a bill, I think it would make a lot of sense to have voting—

Mr. A. Fraser: Well, Mr. Chairman, I am three years out of date. I never regarded it at the time as a great problem. I found perhaps two occasions a year when we would go through the farce of sitting late into the night. My own view at the time was that it was not worthwhile. But, good heavens, that can change.

On your second inquiry, Mr. McGrath, about private members' business, it is abundantly clear to me that over the years private members' time has been seriously eroded; but, as I think you mentioned, I think private members themselves have allowed some of that to happen. I remember a discussion Mr. Herbert had some years ago with the then Deputy Speaker, Mr. Laniel, about priorities and problems he had with private members' business; and Mr. Herbert was in the situation where he was ready and prepared to go ahead and felt, I think, that the ground had been snatched from him. But the fact of the matter is that members will put down items for private members' business that will come to the top of the order paper and then they are not there.

So I think probably the fundamental problem with private members' business is the difficulty of having private members' bills come to a decision. There must be some of them—there

[*Traduction*]

pas étudié de près les coûts de l'installation de machines à voter. Je me suis déjà rendu à Washington pour faire enquête, et j'ai trouvé que les coûts étaient prohibitifs comparativement aux résultats. Il y a une différence énorme dans le nombre de votes qui ont lieu là-bas pendant une année. Ceux parmi nous qui y sont allés savent qu'on y vote tout le temps, étant donné qu'il y a des forums sur des sujets d'actualité et autre. Par conséquent, à l'époque, je n'étais pas particulièrement préoccupé de la chose, étant donné que nous n'avions que 50 ou 60 votes par année, le problème ne semblait pas très important. Ce qui s'est produit évidemment avec l'opposition aux postes du budget et les amendements apportés à l'étape du rapport, les choses se sont accumulées pour la présidence, et on fait face à des situations très frustrantes et très difficiles où parfois une douzaine de votes ou davantage doivent avoir lieu au beau milieu de la nuit. Je sais par expérience combien c'est difficile, car j'y ai participé, à l'autre extrémité évidemment. Cependant, non, monsieur McGrath, je n'ai pas cru qu'il s'agissait là d'un gros problème. J'ai toujours pensé qu'il y avait du bon dans l'aspect théâtral et également à voir les députés se lever. Le comité songe peut-être au vote électronique. Je crois comprendre également que vous allez vous rendre au Royaume-Uni et vous pourrez peut-être jeter un coup d'oeil au système de vote par des groupes de pression qui là-bas, je le soupçonne, est très . . .

M. McGrath: Excusez-moi, je voudrais intervenir. Je ne préconise pas l'élimination du vote ordinaire. Je pense cependant qu'il devrait être réservé à certaines occasions—au budget par exemple, le vote principal concernant le budget, ce genre de chose. Prenons par exemple les votes concernant les crédits, des votes à l'étape du rapport de projet de loi, il serait beaucoup plus censé de voter . . .

M. A. Fraser: Eh bien monsieur le président, je suis en retard de trois ans. Je ne l'ai jamais considéré à l'époque comme étant un gros problème. Je me suis rendu compte que deux fois par année environ il nous fallait accepter cette situation un peu cocasse de siéger tard dans la nuit. A l'époque, j'étais d'avis que cela ne valait pas la peine, mais, bonté divine, les choses peuvent changer.

Au sujet de votre deuxième demande, monsieur McGrath, concernant les initiatives parlementaires, il est évidemment clair à mon avis qu'au cours des ans le temps alloué au simple député a été sérieusement diminué, cependant, je crois que vous l'avez mentionné, les simples députés eux-mêmes ont permis que la chose se produise. Je me souviens qu'il y a quelques années M. Herbert avait parlé au président-adjoint, M. Laniel, des priorités des initiatives parlementaires et des problèmes qu'elles posaient. M. Herbert était prêt et disposé à prendre la parole et il était d'avis que son temps lui avait été retiré. Le fait est que les députés présentent des mesures qui finissent par arriver au début de l'ordre du jour, et ensuite elles disparaissent.

A mon avis, le problème fondamental concernant les mesures d'initiative parlementaire, c'est qu'il est difficile d'obtenir une décision au sujet des bills présentés par les députés.

[*Text*]

must be—which are worthy of some consideration. You had the suggestion of a committee. I do not think that is a bad idea. I think a committee could have a look at what was before them in terms of private members' business and make some kind of a selection which at least would go to the second reading stage. So I see no great objection to that.

As far as the British question period is concerned, Mr. McGrath, I really have no experience. I think you may be going over there. I had always formed the impression, having watched the British question period, that it was a tame affair in comparison to what we were accustomed to here. But obviously you are running into problems, and it may be that it would be worthwhile your examining that on the spot. I have no great views about it. I am sorry; that is not helpful, but that is the way it is.

Mr. McGrath: Mr. Fraser, you said something which caught my imagination. You talked about how we tend to look at our rules in the context of the traditional two-party system or the situation that prevailed here 25 or 30 years ago when by and large you had a two-party system. That reminded me of something that Dr. Stewart said when he was here which I thought was very profound and very relevant to what we are trying to do. He said you should look at your rules in terms of how they would apply to a minority government. If they will work well in a minority Parliament, then you have a reasonably good set of rules.

Mr. A. Fraser: Dr. Stewart and I had the same conversation in Nova Scotia the other day, Mr. McGrath. I agree with you completely and with him.

Mr. McGrath: Except that it seems to me that in a minority Parliament the House Leaders would assume a new importance because the government would have to work very closely with the opposition House Leaders in order to make the institution work. But, having said that, and not meaning to contradict myself, it does seem to me that minority governments are probably here to stay given the dichotomy of the country or the changes in the voting habits and the voting patterns of the country. I think that is something we should not lose sight of.

You had the privilege of presiding not only over the changes in the rules but also in the introduction of television. Also, you presided at the table during— what?—three minority governments during that transition period. I wonder if you could relate to us the differences you were able to perceive in terms of how the rules applied in those minority situations and how they applied in majority situations, leaving out supply because that is a separate subject.

Mr. A. Fraser: The only observation I would make, Mr. Chairman, is this: generally speaking, I feel the system operates better from the point of view of the presiding officers and

[*Translation*]

Certains—il doit y en avoir—sont dignes d'être étudiés. Vous avez suggéré la création d'un comité, ce n'est pas une mauvaise idée. Ce comité pourrait voir quelles sont les mesures d'initiative parlementaire qui sont présentées et faire un choix, ce qui au moins permettrait une seconde lecture. Je ne vois pas vraiment d'objection à cela.

Je n'ai pas vraiment d'expérience à ce sujet de la période des questions britannique que vous avez mentionnée, monsieur McGrath. Je crois que vous allez vous rendre dans ce pays. J'ai toujours eu l'impression, en regardant la période de questions britannique, que c'était assez calme comparativement à ce qui se passe ici. Vous faites évidemment face à des problèmes, et il faudrait peut-être étudier ce sujet sur place. Je n'ai pas vraiment d'opinion à ce sujet. Excusez-moi, je ne vous aide pas, mais c'est comme cela.

M. McGrath: Monsieur Fraser, vous avez dit quelque chose qui a frappé mon imagination. Vous avez mentionné que nous avons tendance à voir nos règlements dans le contexte d'un système traditionel à deux partis ou à voir la situation qui existait il y a 25 ou 30 ans lorsqu'on avait surtout un système à deux partis. Cela me rappelle quelque chose qu'a dit M. Stewart lorsqu'il est venu ici et qui était à mon avis très profond et très pertinent à ce que nous essayons de faire. Il a dit, vous devriez voir vos règlements en vous demandant comment ils peuvent s'appliquer à un gouvernement minoritaire. S'ils fonctionnent bien pour un parlement minoritaire, vous avez à ce moment-là une série de règlements qui est raisonnablement bonne.

M. A. Fraser: J'ai eu avec M. Stewart le même genre de conversation en Nouvelle-Écosse l'autre jour, monsieur McGrath. Je suis tout à fait d'accord avec vous et avec lui également.

M. McGrath: Sauf qu'à mon avis dans un parlement minoritaire, les leaders à la Chambre auraient une importance nouvelle parce que le gouvernement aurait à travailler de façon très étroite avec les leaders de l'opposition pour que l'institution puisse fonctionner. Cela dit, et je ne veux pas vous contredire, j'ai l'impression que les gouvernements minoritaires sont probablement ici pour demeurer à cause de la dichotomie du pays, des changements dans les habitudes de vote et de la tendance des votes au pays. Il ne vous faudrait pas perdre cela de vue.

Vous avez eu le privilège de présider non seulement au changement dans les règlements mais également à l'arrivée de la télévision. Vous avez également présidé à la table pendant . . . combien? Trois gouvernements minoritaires au cours de cette période de transition. Je me demande si vous pourriez nous parler des différences que vous avez pu constater, à savoir comment les règlements s'appliquaient dans ces situations minoritaires et comment ils s'appliquaient dans les situations majoritaires, en laissant de côté les crédits puisqu'il s'agit là d'un sujet distinct.

M. A. Fraser: La seule observation que je pourrais faire, monsieur le président, est la suivante; de façon générale, je suis d'avis que le système fonctionne mieux du point de vue des

[*Texte*]

the officials of the House if there is a two-party government. That is simple. But I think it has also been my observation as a citizen that when governments depend on third parties for support they are likely to be more open to suggestions that tend to improve legislation. That is my view as a citizen. But I certainly would not want to see pure minority Parliaments as a complete feature forever of this Parliament. I think every now and then it is helpful to get into a majority situation, from the point of view—and the limited point of view, I must say—of the chair and the table.

• 1045

Mr. McGrath: I happen to be one who believes minority Parliaments are good Parliaments.

Mr. A. Fraser: So do I.

Mr. McGrath: The Canada Pension Plan came out of a minority Parliament. I can think of a number of very important pieces of legislation that were the products of minority Parliaments around here.

I make that point because the last time the Committee on Procedure and Organization met, I think, was in 1976, and we got nowhere. We never made a report. That was because we tended to feel as though we had fundamentally to change everything and that ran us into the traditional confrontation between the government and the opposition. If we fall into that trap here, this committee will never report. I do not see that happening. I think there is a genuine desire here, if we can remember that probably this is our last chance to make the place a little more relevant. Certainly, in the context of this Parliament, if we do not arrest the erosion that is taking place it seems to me that the Canadian people will hold us all accountable for it.

I just want, finally, to ask you one other question, Mr. Fraser. You mentioned petitions: Are you suggesting that that part of our procedure should be eliminated?

Mr. A. Fraser: No.

Mr. McGrath: Revised? Brought up to date? Because I happen to believe there is a very important place in the proceedings of the House for petitions.

Mr. A. Fraser: Quite the contrary, Mr. McGrath. Mr. Holtby and I have given some consideration to this in our recent overall suggestions for a revision of the rules of the Province of New Brunswick and the suggestions we came up with . . . the rules governing petitions are archaic. We felt that some consideration ought to be given to the desirability of placing in the standing orders of the House, or in some appropriate vehicle, a requirement for a response to those petitions, so that a petition having been made, it is not filed away in some basement room in this building or some other building. At least—and we suggested a two-week period—somebody, presumably the appropriate minister, should at

[*Traduction*]

présidents de séance et des fonctionnaires de la Chambre s'il y a un gouvernement à deux partis. C'est simple. En tant que citoyen, cependant, j'ai également observé que lorsque le gouvernement dépend de tiers partis pour obtenir un appui, il est plus porté à être ouvert à des suggestions visant à améliorer la législation. Voilà mon opinion en tant que citoyen. Je ne voudrais certainement pas voir, cependant, des parlements purement minoritaires comme aspect global et permanent de ce parlement. Il est utile de temps à autre de se trouver dans une situation majoritaire, du point de vue . . . d'un point de vue limité, je l'admets, de la présidence et des greffiers de la Chambre.

M. McGrath: Il se trouve que je crois personnellement que des parlements minoritaires sont de bons parlements.

M. A. Fraser: Moi aussi.

M. McGrath: Un parlement minoritaire a produit le Régime de pensions du Canada. Je peux vous rappeler un certain nombre de textes législatifs très importants qui sont les produits de parlements minoritaires.

Je le souligne car la dernière fois que le comité de l'agenda et de la procédure a siégé, en 1976, je crois, nous n'avons rien pu faire. Nous n'avons jamais présenté de rapport. La raison, c'est que nous pensions qu'il fallait fondamentalement tout changer et cela nous a amenés à la traditionnelle confrontation entre le gouvernement et l'opposition. Si nous tombons de nouveau dans le panneau, le comité ne fera jamais rapport. Je ne pense pas que cela va se produire. Je pense qu'il y a un désir sincère d'agir, si nous pouvons nous souvenir que c'est probablement la dernière chance de faire de cet endroit, un endroit plus approprié. Dans le contexte de ce parlement, si nous ne mettons pas un frein à l'érosion qui se produit, j'ai certainement l'impression que les Canadiens nous en rendront responsables.

Je voudrais pour terminer vous poser une autre question, monsieur Fraser. Vous avez parlé de pétitions, voulez-vous suggérer que cette partie de la procédure devrait être éliminée?

M. A. Fraser: Non.

M. McGrath: Révisée? Remise à jour? Il se trouve que je crois personnellement que les pétitions ont une place très importante dans la procédure de la Chambre.

M. A. Fraser: C'est tout à fait le contraire, monsieur McGrath. M. Holtby et moi-même avons examiné la question lors des suggestions globales récentes que nous avons faites concernant une révision des réglements de la province du Nouveau-Brunswick et nos suggestions . . . les règlements concernant les pétitions sont désuetes. Nous étions d'avis qu'il fallait voir s'il était souhaitable de placer dans nos règlements de la Chambre ou dans un autre instrument approprié, l'exigence de répondre à ces pétitions. Ainsi une pétition qui aurait été présentée ne serait pas reléguée au sous-sol de cet édifici-ci ou d'un autre. Il faudrait au moins—et nous avons proposé une période de 2 semaines—que quelqu'un, probablement le minis-

[*Text*]

least say that the petition has been received and has been looked into. That was one suggestion we made.

Another suggestion we made was this—and it was somewhat radical but it is one you might like to think about: A petition having been filed with the House and having been responded to, if the member sponsoring the petition was not satisfied with the answer, it should become eligible for the late show for at least a mini debate, in the same way in which questions that are declared to be out of order or are unsatisfactorily responded to come on the late show.

We are comparing apples and oranges somewhat there, because they do not have a late show in New Brunswick and we were suggesting one and they do not necessarily see one. One of the problems with the general proceedings here is that you have far too many questions that remain undebated at 10.30 at night, very often because of the lack of convenience as far as members are concerned. But, no, I think if you are going to have petitions you might as well make some kind of effective vehicle of them so that they do not lie amouldering in the grave.

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. McGrath.

I have eight names on my list and we should adjourn by 12 noon for the next meeting. I would just like to remind members, if we can get eight questioners in, it would be appreciated.

Mr. Blaikie is next.

Mr. Blaikie: I agree with that, Mr. Chairman. I will try to be brief.

First, a comment, Mr. Chairman: It is a source of despair to me that I keep hearing that actually things are designed for a two-party system, because, unless I have my facts wrong, there has been a third party, or there have been three different views, in the House at least since 1921, or 1920, perhaps, when J.S. Woodsworth was first elected. So, considering the fact that we can say in 1982 that the thing was really designed for a two-party system, some sixty years after there have been three parties in the House, indeed the mills of Parliament must grind even more slowly than the mills of the gods.

• 1050

But, in my question to Mr. Fraser, I was interested in trying to go back behind your judgment about the Standing Order 43, because you never really elaborated on that. I think that, in almost all the areas where there is some consensus about the inadequacy or even, indeed, the ridiculousness of some of the things that go on, it goes back to some of the main problems you have mentioned: for instance, the changes in the way supply is dealt with and the changes in the perception of the role, and in the importance of the role, of the member of Parliament. So I want to start with Standing Order 43 and see whether you agree with the kind of connections I am making as I listen to the various witnesses, up to and including yourself.

[*Translation*]

tre intéressé, mentionne que la pétition a été reçue et examinée. Voilà une suggestion que nous avons faite.

Nous en avons fait une autre—elle était un peu radicale, mais vous voudrez peut-être y porter attention: une fois qu'une pétition a été déposée à la Chambre et qu'on y a répondu, si le député qui la parraîne n'est pas satisfait de la réponse, elle pourrait être admissible à un débat à l'ajournement du soir ou du moins à un mini-débat, de la même façon que les questions de cas irrecevable ou qui n'ont pas reçu de réponse satisfaisante font l'objet d'un débat à l'ajournement, le soir.

Nous comparons des choses un peu différentes, étant donné qu'il n'y a pas de débat aussi tard au Nouveau-Brunswick, nous l'avons suggéré mais ils ne le voient pas nécessairement. Un des problèmes que nous avons lors du débat général, c'est que beaucoup trop de questions n'ont pas encore été débattues à 22h30, très souvent parce que les députés n'ont pas eu le loisir de le faire. Non, je suis d'avis que s'il doit avoir des pétitions, on pourrait aussi bien en faire un instrument efficace pour qu'elles ne soient pas reléguées aux oubliettes.

Le président: Merci. Merci, monsieur McGrath.

J'ai encore 8 noms sur ma liste et nous devons ajourner à 12h00 pour la prochaine réunion. Je voudrais rappeler aux membres du comité, que nous serions très heureux de pouvoir entendre les 8 intervenants.

Monsieur Blaikie, vous avez la parole.

M. Blaikie: Je suis d'accord, monsieur le président, je vais essayer d'être bref.

Premièrement, j'aimerais faire une remarque, monsieur le président. C'est avec désespoir que j'entend dire sans arrêt que les choses en réalité sont conçues pour un système à deux partis, car à moins d'être dans l'erreur, il y a eu un troisième parti ou trois opinions différentes à la Chambre, au moins depuis 1921 ou 1920 peut-être, lorsque J.S. Woodsworth a été élu pour la première fois. Étant donné qu'en 1982 on peut dire que l'institution a été conçue pour un système à deux partis, alors que depuis quelque 60 ans il y q trois partis à la Chambre, je dois dire que l'organisation du Parlement doit tourner encore plus lentement que celle des dieux.

Lorsque j'ai posé une question à M. Fraser, j'essayais de savoir ce que vous pensiez du règlement 43, car vous n'avez pas vraiment donné de détails sur la question. Je crois que dans presque toutes les questions où il y a une sorte de consensus concernant l'inefficacité ou même le ridicule de certaines choses qui se font, on en revient à certains des problèmes que vous avez mentionnés: par exemple, les changements dans la façon dont on étudie les crédits et les changements dans la façon dont on perçoit le rôle, l'importance du rôle du simple député. Par conséquent, je voudrais commencer par le règlement 43 et voir si vous êtes d'accord avec le genre de rapports que j'établis au fur et à mesure que j'écoute les divers témoins, jusqu'à et y compris vous-même.

[*Texte*]

It seems to me that the Standing Order 43, as I understood one of its origins, when you had supply in Committee of the Whole, that was an opportunity for members to bring up almost anything, to get on the record about particular concerns, so that they could show their constituents that, indeed, they had raised this matter in the House. Now, when you do away with that process and move things off into specialized committees .... I understood that the Standing Order 43 was one of the ways in which the opportunity to raise a sort of panorama of concerns was returned to members. So it would seem to me that, right from the beginning, it was almost intended that the Standing Order 43 was really a ruse for something other than motions of urgent and pressing necessity. So, in that sense, we ought not really to be surprised.

Now, to the extent that it has been abused, I think that this is related to another thing: I think that you have to have a gimmicky Standing Order 43 if you want to get covered. If you just get up and say something substantial, you can count on obscurity; but, if you include something humorous or something ridiculous or perjorative or whatever, then that is one of the ways of attracting an otherwise passive medium.

That is related again, I think, to television, because members not only have to be seen—I do not know whether this makes sense—but they have to be seen to be seen. In other words, when there was no televising of the House of Commons, no one could ever ask you, on the street in your home town, why he never sees you on your feet. There was only a very limited number of people in the country, I am sure, who read *Hansard*, even when you could get it for $3. Now it is quite common for people, I think, to ask their member why they do not see him getting up in the Question Period.

So this is another need the Standing Order 43 meets. I do not say that it meets it adequately or that it meets it in any meaningful way, but I think that, as we look at the inadequacies of a particular parliamentary practice, we see behind it a myriad of other problems.

A sage colleague, an older and wiser colleague of mine in caucus, who has been here for a number of years, said to me that what has happened is that publicity has become the substitute for accomplishments around here.

Mr. A. Fraser: Not in your case, Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: But that seems to me to contain a great deal of truth. That relates to the fact that, if the role of the member of Parliament and the willingness of ministers, the executive and the bureaucracy to respond to members of Parliament .... You know, if we become increasingly less important—moving over to the Confederation Building and all that physical stuff you pointed out—then the whole game around here becomes catering to getting your name in the paper and that sort of thing. I think that all these things are related, and I am just groping, trying to put them together.

I think that it is related to your complaint about substitution in committee. For instance, I sit on the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. That covers housing; it covers pensions; it covers social policy; it covers Medicare. If

[*Traduction*]

J'ai l'impression que le règlement 43, si j'ai bien compris une de ses origines, lorsque les crédits étaient étudiés en comité plénier, c'était là pour les députés l'occasion de soulever presque n'importe quelle question, de consigner au compte rendu leurs préoccupations, afin qu'ils puissent montrer à leurs électeurs qu'en réalité ils avaient bien soulevé la question en Chambre. Maintenant qu'on fait fi de ce procédé, et que ces questions sont discutées dans des comités spécialisés ... Je crois comprendre que le Règlement 43 était l'un des moyens qui permettaient aux députés l'occasion de soulever toute une kyrielle de préoccupations. Il me semble donc, dès le départ, que le Règlement 43 était en réalité une ruse pour soulever les questions autres que des motions de nature urgente et pressante. Dans ce sens, il nous faudrait donc pas trop surprendre.

Dans la mesure où on en a abusé, on en revient à dire qu'il faudrait en quelque sorte un autre règlement 43 pour pouvoir faire quelque chose. Si on ne fait que se lever et mentionner quelque chose d'important, on peut être sûr de tomber dans l'obscurité; cependant, si on ajoute quelque chose d'humoristique ou de ridicule ou de préjoratif ou autre, c'est un moyen d'attirer l'attention des media qui autrement sont passifs.

Ceci rejoint évidemment la télévision, car les députés non seulement doivent être vus—je ne sais pas si cela a du sens—mais ils doivent être vus pour être vus. Autrement dit, lorsqu'il n'y avait pas de télévision à la Chambre des communes, personne ne vous demandait sur la rue dans votre ville, pourquoi il ne vous voyait jamais vous lever en Chambre. Il y avait très peu de gens au pays qui lisaient le Hansard, même quand on pouvait l'acheter pour $3. Maintenant, la chose se produit souvent, on demande au député pourquoi on ne le voit pas se lever plus souvent à la période des questions.

Voilà donc un autre besoin auquel répond le Règlement 43. Je ne dis pas qu'il y répond adéquatement, de façon significative, mais en examinant les lacunes d'une pratique parlementaire, on voit derrière toute une myriade d'autres problèmes.

Un sage collègue, un de mes collègues au caucus plus âgé et plus sage, il est ici depuis un certain nombre d'années, m'a dit que ce qui s'est produit à son avis, c'est que la publicité a remplacé les réalisations à la Chambre des communes.

M. A. Fraser: Pas dans votre cas, monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Cette déclaration comporte une bonne dose de vérité. Elle s'apparente au fait que si le rôle du député et le bon vouloir des ministres, de l'exécutif et de la bureaucratie de répondre aux députés ... Si nous devenons de moins en moins importants, vous savez—si on nous déplace à l'édifice de la Confédération et comme c'est le changement physique que vous avez souligné—tout le jeu se résumera à essayer d'obtenir son nom dans le journal par exemple. Toutes ces choses sont reliées, j'essaie simplement de m'y retrouver, de les regrouper.

C'est relié, à mon avis, à votre plainte au sujet de la substitution en comité. Je siège par exemple au Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales. Ce comité traite du logement, des pensions, de la politique sociale,

[*Text*]

we do not have substitutions, someone on that committee has one heck of a workload, and a great many other people are frozen out of the opportunity to raise these kinds of areas, many of which are in their own critic areas.

Those are some of the problems, as I see them, and I was wondering whether you could respond to that.

• 1055

Mr. A. Fraser: Mr. Blaikie, on the rules being made in the context of two parties, I was talking about the very basic, early rules, which came to us from the British Parliament and that kind of thing. Certainly, in the sea-changes that took place in the late sixties, evidently there were three parties here, and that was it. I was merely saying that in the future it should be recognized that there is more than one party.

On the Standing Order 43 thing, you said it better than I could. I think it is true, although I would not swear to it, that the original purpose of the standing order was that it was a government implement; that if you were going to declare war or there were an earthquake or something of that kind, you wanted to get rid of the notice that was required in Standing Order 42. That was taken over by private members as a vehicle, and what I said was, and I emphasized it was, that I think the standing order is abused and I think it is wrong.

But I also was very careful to say that I think this committee ought to give consideration to building in some kind of a grievance period, which is the kind of thing that you were talking about when we had the old supply conditions here. All I am saying is that the objectives of the standing order are quite valid; there is no doubt in my mind about that. I am just saying that people do not understand the use of the standing order in the context of achieving what I think to be a very desirable objective. I agree with everything you have said, but I do think you have to substitute something else for it.

As far as membership of committee is concerned, I recognize your problems, but I really do think committees are too large, and certainly the—

Mr. Blaikie: Do you think this committee is too large?

Mr. A. Fraser: Yes, I do, but I would not know whom to drop; that is the problem.

One of the things that I have noticed about this committee from reading the transcript is that there is a continuity of interest; that the members I see here today are members who have been here, and it seems to me this is one of the problems that you have with unlimited substitutions. If you are going to have large committees, then you run into the problem that you have raised about spreading too thin. So it seems to me that

[*Translation*]

de l'assurance-santé. S'il n'y a pas possibilité de substitution, il y a des gens du comité qui vont avoir une sacrée charge de travail, et beaucoup d'autres personnes n'auraient pas la possibilité de soulever ces questions, qui concernent peut-être les gens de leur circonscription.

Voilà un certain nombre des problèmes que je perçois, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. A. Fraser: Monsieur Blaikie, pour ce qui est des règlements établis dans le contexte de deux partis, je parlais des règles de base, des premières règles qui nous ont été léguées par le Parlement britannique. Lors des changements qui ont été adoptés vers la fin des années 60, il est certain qu'il y avait trois partis ici, qui se sont entendus. Tout ce que je voulais dire, c'est qu'à l'avenir il faudrait davantage reconnaître qu'il existe plus d'un parti.

Pour ce qui est de l'affaire du règlement 43, vous avez expliqué les choses mieux que j'aurais pu le faire. Je pense, même si je ne suis pas prêt à le jurer, que l'objectif de ce règlement était au départ de prévoir un mécanisme dont le gouvernement pourrait se servir en cas de déclaration de guerre, de tremblement de terre ou d'autre chose. On avait tout simplement voulu éliminer l'exigence de la préparation d'un avis, exigence qui était prévue dans le règlement numéro 42. Mais certains députés en ont profité, et j'ai souligné tout à l'heure que ce règlement avait fait l'objet d'un certain nombre d'abus, ce qui n'était pas bien.

Mais j'ai également eu la prudence de dire que je pensais que le comité devrait envisager l'instauration d'une espèce de période de grief, qui correspondrait au genre de choses dont vous parliez au sujet des conditions relatives aux subsides qui étaient en vigueur autrefois. Tout ce que je veux dire, c'est que les objectifs du règlement sont très valables; de cela il n'y a aucun doute. Mais j'ai l'impression que les gens ne comprennent pas l'utilisation de ce règlement dans le contexte de la réalisation de ce qui me semble être un objectif des plus souhaitables. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, mais je pense qu'il faudrait lui substituer quelque chose d'autre.

Pour ce qui est des députés membres des comités, je connais bien les problèmes, mais je pense que les comités sont trop grands, et certainement le . . .

M. Blaikie: Pensez-vous que le comité ici réuni est trop grand?

M. A. Fraser: Oui, je le pense, mais je ne sais qui il faudrait éliminer. C'est là le problème.

L'une des choses que j'ai remarquées en lisant les fascicules de délibérations du comité, c'est qu'il y a une continuité au niveau de l'intérêt des députés. Les députés que je vois devant moi aujourd'hui, sont des députés qui viennent souvent, et il me semble que c'est là l'un des problèmes que posent les substitutions illimitées. Vous aurez de gros comités, et vous vous trouverez confrontés aux problèmes que vous avez évo-

[*Texte*]

the best out of those two bad worlds is to reduce the number of committees and to try to keep some kind of detaining core.

As far as being frozen out is concerned, it is a well-understood rule of this House that members do not have to be members of committees in order to appear—to make their presence known and their views known after the regular membership of the committee has had an opportunity to participate. Those are my comments, but, in general, I agree with you.

Mr. Blaikie: Of course, Mr. Chairman, part of the problem with the committees, the way they are run now, is that the critic in the area barely has enough time to question the minister, never mind having extra people come along. Take, for instance, the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. I think the transfer payments to the provinces are a third of the federal budget or perhaps more, and yet we had two hour-and-a-half meetings with the minister about that in estimates, and one of those was interrupted for a vote. For instance, in my role as a critic in that area for my own party, I think I had something like 15 minutes to question the minister on the expenditures for one year which were in the neighbourhood of $10 billion to $12 billion. That is the kind of farce that the review of the estimates has become, and I think that is, of course, one of the things to which we are going to address ourselves.

I want to raise one more point. Again, looking at something which seems to be a simple problem, which, when we look at it, pushes us back on the larger question of the role of the opposition of individual members of Parliament. For instance, you mentioned shorter speeches. Well, it seems to me that long speeches are not only related to the long-windedness of politicians but are also related to the decision by opposition parties, either together or separately, depending on the occasion, to delay legislation; and the delaying of legislation, it seems to me, is the only thing you can do around here as an opposition. The only way you can feel that you have any effect on things, and the only way that you can even notice that anything is different because of your having been here, is through the delaying of legislation.

• 1100

Now I am saying that, if there were more opportunity for meaningful input by opposition parties collectively and, also, by individual MPs, more opportunity for positive input, there would not be this great sort of psychological temptation to negative input which, so often, is all that delay amounts to. In some cases it is very very important to delay legislation. But at other times it is just a way of letting people know you are here. So if you had shorter speeches, and you did not get over this problem of giving the opposition a more positive role, you would just have more shorter speeches. Consequently, you really would not accomplish all that much, unless you dealt

[*Traduction*]

qués, à savoir celui du surmenage. La meilleure solution me semble être la réduction du nombre des comité et la constitution pour chaque comité d'un noyau de députés.

Pour ce qui est de ce que vous avez dit au sujet de l'impossibilité de se faire entendre, il est une règle de la Chambre, que tout le monde connait d'ailleurs très bien, en vertu de laquelle les députés ne sont pas tenus d'être membres d'un comité donné pour pouvoir y comparaître et pour pouvoir faire connaître leur point de vue, une fois que les membres réguliers du comité ont eu l'occasion de se faire entendre. Voilà en gros ce que j'avais à dire, mais je suis d'accord avec vous.

M. Blaikie: Monsieur le président, l'un des problèmes que pose le fonctionnement actuel des comités c'est que le critique dans un domaine donné dispose d'à peine assez de temps pour poser des questions au ministre, sans parler d'autres personnes. Prenez, par exemple, le comité permanent de la Santé et du Bien-être social. Je pense que les paiements de transfert versés aux provinces comptent pour un tiers du budget fédéral, sinon plus; or, nous n'avons eu que deux réunions d'une heure et demie avec le ministre à l'occasion de l'étude des prévisions budgétaires, et l'une de ces réunions a même été interrompue par un vote à la Chambre. A titre de critique pour mon parti dans ce domaine, je pense qu'on m'avait accordé une quinzaine de minutes pour poser des questions au ministre au sujet des dépenses prévues pour l'année, dépenses qui devaient tourner autour de 10 à 12 milliards de dollars. L'étude des prévisions budgétaires est devenue une farce, et je pense que c'est là l'un des problèmes que nous devrions essayer de résoudre.

J'aimerais soulever un autre point. Ici encore, il s'agit d'un problème qui paraît simple, mais lorsqu'on y regarde de plus près, cela nous ramène à la question plus importante du rôle d'opposition des simples députés à la Chambre. Vous avez parlé tout à l'heure de discours plus courts. Il me semble que la longueur des discours n'est pas uniquement imputable à la prolixité des politiciens, mais également à la décision des partis de l'opposition, que cette décision soit prise par les partis dans leur ensemble, ou seulement par certains députés, selon le cas, de retarder l'adoption de lois. Il me semble que la seule chose que l'opposition est en mesure de faire ici, c'est de retarder l'adoption des lois. C'est seulement en retardant les projets de loi qu'on a l'impression que notre présence ici change quoi que ce soit.

A mon avis, si les partis de l'opposition et les simples députés avaient davantage d'occasions de faire des contributions positives, cette tentation psychologique de contribuer de façon négative, soit de retarder les projets de loi, n'existerait pas. Dans certains cas, il est très important de retarder des projets de loi. Mais dans d'autres cas, il s'agit simplement de faire sentir sa présence. Si on prévoyait des discours plus courts sans donner à l'opposition un rôle positif, en fin de compte on n'aurait que davantage de discours plus courts. Par conséquent, on ne serait pas beaucoup plus avancé si on ne

[*Text*]

with the problem which lies behind a great many long speeches.

Mr. A. Fraser: Well, I hope the committee enjoys dealing with the problems. But I will go back to one thing you did say. I do not want to argue at all, but it does seem to me that the point you make about the lack of time available to members to interrogate witnesses is true. I just would say, however, that if you had half the members, you would have twice the time to deal with the witnesses. There is that about it.

Mr. Blaikie: There is one point I should make about delay, Mr. Chairman. I do not want to be overly negative about the role of delaying legislation, but one of the things it does do, of course, is that it gives the public time often to wake up to just what is happening, and gives time for public opinion to be mobilized.

Mr. A. Fraser: Mr. Chairman, if I may say so, I have always been very concerned about time allocation and closure and that kind of thing. I have seen examples when governments in this Parliament have brought in legislation which has not been as good as it might have been. And I have seen on frequent occasions delaying applied and so forth with the eventual result that what has come out of the mill, if I may use that word, is superior to what went in. I understand that. And I understand the process of delay very well. I understand that it is a legitimate parliamentary tactic; I do understand that.

But you know, you are going to England; at least I assume you are, and you are going to have a look at the system over there. I would caution you about one or two things. Remember, the British Parliament is not the Canadian Parliament. I think it should be remembered that the House of Commons at Westminister is not only the federal Parliament; it is also the provincial, and it is also the municipal, Parliament. Delay just is not a weapon there. There is an agenda so long and so difficult, that it has been found necessary, by virtue of experience, to build in guillotines and closures and that kind of thing. So what I am saying, I guess, is that in comparing that apple with this orange, you want to be a little careful. But I do understand the position of delay as a legitimate parliamentary weapon, and I do repeat that I have found on occasion that, because of delay, legislation has emerged from this place in a superior, improved, form from what it had been. I understand that.

The Chairman: Thank you, Mr. Fraser.

I plead with you, Mr. Blaikie, for time. We have seven members left and I would like to get everybody on before 12.00 noon.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I would just say that, of course, one of the responses could be that instead of having all that input after, you could have some of it before, and legislation would not come to the House in such a rotten form to begin with.

The Chairman: Thank you.

Mr. Cousineau.

[*Translation*]

s'attaque pas au problème qui va au-delà des discours très longs.

M. A. Fraser: J'espère que le comité aime s'attaquer aux problèmes. Je veux revenir à un point que vous avez soulevé. Je ne veux pas du tout contester ce que vous avez dit, mais il me semble qu'il est vrai que les députés n'ont pas suffisamment de temps pour poser des questions aux témoins. J'estime, cependant que si on réduisait de la moitié le nombre de membres, on aurait deux fois plus de temps pour poser des questions aux témoins. Il ne faut pas oublier cet aspect.

M. Blaikie: Je tiens à soulever un point pour ce qui est des retards, monsieur le président. Je ne veux pas être trop négatif pour ce qui est du rôle de l'opposition de retarder les projets de loi, parce que souvent cette stratégie donne à la population le temps de s'apercevoir de ce qui se passe, et permet de mobiliser l'opinion publique.

M. A. Fraser: Monsieur le président, j'ai toujours été très préoccupé de la répartition du temps, la clôture et ce genre de chose. J'ai vu des cas où les gouvernements ont proposé des projets de loi qui n'étaient pas aussi bons qu'ils auraient pu l'être. Et dans bien des cas, les projets de loi qui en résultaient, après les retards, etc., étaient meilleurs. Je sais que c'est le cas. Et je comprends très bien le processus de retard. Je comprends qu'il s'agit d'une tactique parlementaire légitime.

Vous allez vous rendre en Angleterre, du moins je le présume, pour regarder leur système. Je tiens à vous donner une ou deux mises en garde. D'abord, il faut se souvenir que le Parlement britannique n'est pas le Parlement canadien, que la Chambre des communes de Westminster n'est pas seulement le Parlement fédéral; il est également le Parlement provincial et municipal. Le retard ne constitue tout simplement pas une arme là-bas. L'ordre du jour est tellement long et compliqué qu'il a fallu prévoir la clôture, la guillotine. Autrement dit, il faut être un peu prudent en faisant ce genre de comparaison. Mais je reconnais que l'on peut considérer le retard comme étant une arme parlementaire légitime. Je le répète, j'ai constaté parfois que les projets de loi ont été améliorés grâce aux délais. Je le reconnais.

Le président: Merci, monsieur Fraser.

Je vous implore d'être bref, monsieur Blaikie. Il y a toujours sept députés qui aimeraient poser des questions, et je veux lever la séance à midi.

M. Blaikie: Monsieur le président, je proposerais que plutôt que d'avoir tant de commentaires sur les projets de loi après coup il pourrait y en avoir davantage au préalable, pour que les projets de loi qui sont déposés en Chambre ne soient pas si mauvais au départ.

Le président: Merci.

Monsieur Cousineau.

[*Texte*]

M. Cousineau: Merci, monsieur le président.

Monsieur Fraser, tout d'abord, mes félicitations pour votre franchise de ce matin parce que vos commentaires ont sûrement ouvert certains yeux. Parfois la vérité choque, mais d'un autre côté lorsqu'on fait des commentaires à point pour aider le bon fonctionnement du Parlement, cela ne peut être qu'apprécié.

Plus tôt, vous avez exprimé une certaine nervosité en ce qui concerne l'attitude. Qu'est-ce que vous attendiez du Comité, ce matin? Comme vous voyez, l'esprit de partisannerie est demeuré à la porte, parce que tout le monde, tous les députés sont intéressés à ce que les députés jouent un meilleur rôle pour que le Parlement fonctionne comme il se doit de fonctionner.

• 1105

A comment that I have in mind is the comment made by my good friend, Jim McGrath, who is a young man but a senior citizen in politics, as to Parliament itself: Since TV has been installed—

Mr. Epp: What do you want, René?

Mr. Cousineau: —in Parliament, Parliament has never been the same. That struck me. Do you have any views on the absolute necessity of having TV between 2.00 p.m. and 6.00 p.m. and 8.00 p.m. and 10.00 p.m.? Do you have any views as to the limitation of time? As you know, Question Period is prime time and after that all the newspaper men skedaddle and—

Mr. McGrath: Go back to the Press Club.

Mr. Cousineau: I did not say that, Jim said it—I do not follow them.

Mr. A. Fraser: Mr. Chairman, when we put television in the House of Commons one thing was very, very clear indeed: In order to get the support of a majority of members, we had to adopt what was known as the electronic *Hansard* technique; that meant that every single word that was uttered by any member who had legitimately been recognized was available and was to be heard. That was the basis of the acceptance by members of the House of Commons of the day of the introduction of television.

A couple of Parliaments have gone by—one and one-half have gone by—since then, and whereas one Parliament introduced television, it was an unknown commodity and, therefore, a difficult decision, in some minds, to reach. You now have a great deal of experience with it and it may be that some reconsideration of the basic ground rules that governed the introduction of television might be considered. It may be. When you associate that with the other problem that I raised, and that is the difficult decision that the House is going to have to make as to the televising of proceedings of the committees of the House, then maybe, maybe, it would be opportune to have at least a cursory look again at the ground rules that governed the introduction of television. I am out of touch with it. I do not watch it. I am not interested in it. But—and I was

[*Traduction*]

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman.

I would first of all like to congratulate you, Mr. Fraser, on your candor this morning, because I am sure that your remarks opened some eyes. Sometimes the truth is shocking, but on the other hand, when relevant comments are made in order to promote the proper functioning of Parliament, we can only appreciate them.

Earlier you said that you were a rather nervous concerning our attitude. What were you expecting from the committee this morning? As you can see, partisan politics does not come into play here, because we are all interested in ensuring that Members of Parliament play a greater role in promoting the proper functioning of Parliament.

Je pense à un commentaire au sujet du Parlement fait par mon bon ami, Jim McGrath, qui est un jeune homme mais qui a beaucoup d'expérience dans la vie politique. Il a dit que depuis l'introduction de la télévision . . .

M. Epp: Que voulez-vous, René?

M. Cousineau: . . . au Parlement, le Parlement n'est plus comme avant. J'ai été frappé par ce commentaire. Avez-vous des commentaires sur la nécessité de téléviser les débats entre 14h et 18h et 20h et 22h? Pensez-vous qu'on devrait restreindre les séances télévisées? Comme vous le savez, l'heure d'écoute maximum, c'est la période des questions, et ensuite tous les journalistes s'en vont et . . .

M. McGrath: Ils retournent au Press Club.

M. Cousineau: Ce n'est pas moi qui l'ai dit, c'est Jim . . . Je ne les suis pas.

M. A. Fraser: Monsieur le président, quand on a introduit la télévision à la Chambre des communes, on a très bien compris une chose: afin d'avoir l'appui de la majorité des députés, il fallait adopter ce qui s'appelle la technique du Hansard électronique. Cela voulait dire que chaque mot prononcé par un député qui avait la parole de façon légitime était disponible et pouvait être entendu. C'est la base sur laquelle les députés de la Chambre des communes ont accepté l'introduction de la télévision.

Il y a eu une législature et demie depuis ce moment. Puisque l'incidence de la télévision était inconnue, il a été difficile pour certains d'arriver à la décision de l'avoir à la Chambre. Maintenant on a beaucoup d'expérience avec la télévision et il se peut que l'on devrait réexaminer les règles fondamentales régissant l'introduction de la télévision. C'est possible. Quand on considère ce problème avec l'autre que j'ai soulevé tantôt, c'est-à-dire la décision difficile que la Chambre aura à prendre de savoir s'il faut oui ou non téléviser les délibérations des comités de la Chambre, il se peut qu'il soit opportun d'examiner au moins de façon hâtive les règles concernant la télévision. Je ne suis plus au courant de la situation. Je ne regarde pas les débats de la Chambre à la télévision. Cela ne m'intéresse pas. J'étais favorable à la télévision à environ 51 p. 100

[*Text*]

about 51 per cent in favour of it when it came in, even though I was given the job of putting it in—I am now 99 per cent in favour of it. I think it has been a very good thing for the House, although I agree with your initial comment that it has certainly changed the thing. I am for it, if only for the reason that if you consider that big green room, as I do, to be the most important room in the country, I think people have the right to see what people whom they are sending there, at what they consider to be considerable expense, are doing.

Whether it is now time, whether enough time has elapsed, that some consideration might be given to the alteration of the ground rules that governed the introduction of television, I am not in a position to say. I think you have a lot of other problems as well, Mr. Cousineau, and I do not know that this is one that I would categorize as urgent, although it is undoubtedly of exceptional importance, given the effect that this medium has had on the public and on the institution. That is a poor answer, but it is the best I can give you at the present moment.

Mr. Cousineau: I will pursue the matter further, sir. If I understood you correctly, you stated that you are not interested in watching. Could you tell me why?

Mr. A. Fraser: Yes, I can tell you why. In the first place, I live in a village where the cable does not come into the place. That is the first reason. Secondly, I sat through, Mr. Cousineau, 25 years of points of order and questions of privilege and that kind of thing. When I know what is in the mind of every member who is raising that and what is in the mind of the Speaker who is making a decision and what is in the mind of the officer at the table and I have heard it all before, it does not interest me. The third reason, however, is a more personal one and a more serious one and it is this: I spent almost half my life here in this building. I first got interested in the proceedings of the House of Commons—I am aware Mr. Chairman, that I have not the time—as far back as 1936. It was my life and my interest. I decided really the only way psychologically I could divorce myself from this place was to divorce myself from it completely.

• 1110

I am now in the mental position where I do not mind coming into this room and talking to you gentlemen, but certainly a couple of years ago it would have been emotionally a very difficult thing for me to do. I am getting back to reality now, but I do not watch it. At the moment I have no interest for those reasons.

Mr. Cousineau: You talked about quorum, Mr. Fraser. Do you have any suggestions on what we should do in order to assure that the word "quorum" remains or that the word "quorum" is struck out?

Mr. A. Fraser: Mr. Chairman, I guess you should reconsider the whole question of quorum. The quorum was set at a figure of 20 when I think there were about 264 or 265 members of the House. Now you are up to 282, and if insanity prevails you are going to go higher than that, over the 300 mark some time down the road. On that formula, I suppose you should consider

[*Translation*]

au moment de son introduction, même si j'en étais responsable. Maintenant j'y suis favorable à 99 p. 100. Je pense que la télévision a été une très bonne chose pour la Chambre, même si je suis d'accord qu'elle a certainement changé la Chambre. Je suis en faveur de la télévision, parce que j'estime que cette grande chambre verte est la Chambre la plus importante du pays, et je pense que les Canadiens ont le droit de voir ce que font les représentants qu'ils y envoient, à un coût qu'ils jugent considérable.

Je ne suis pas en mesure de dire si le moment est venu pour réexaminer les règles de base qui ont été mises en place lors de l'introduction de la télévision. Je pense qu'il existe beaucoup d'autres problèmes également, monsieur Cousineau, et je ne pense pas qu'il s'agisse d'un problème urgent, même s'il est extrêmement important, étant donné l'incidence de la télévision sur la population et sur la Chambre. C'est une piètre réponse, mais c'est la meilleure que je peux vous donner en ce moment.

M. Cousineau: Je veux poursuivre la question, monsieur. Si je vous ai bien compris, vous avez dit que vous ne vous intéressez pas à regarder les débats. Pourquoi?

M. A. Fraser: D'abord, j'habite un village qui n'a pas la télédistribution. Deuxièmement, j'ai passé 25 ans à écouter des rappels au règlement, des questions de privilège et ce genre de choses. Cela ne m'intéresse plus, parce que je sais à quoi pense le député qui a la parole et à quoi pense l'orateur qui prend la décision et à quoi pense le greffier qui est à la table et j'ai tout entendu auparavant. La troisième raison est plus personnelle et plus sérieuse: J'ai passé presque la moitié de ma vie dans cet immeuble. J'ai commencé à m'intéresser aux délibérations de la Chambre dès 1936—et je sais que je n'ai pas beaucoup de temps, monsieur le président. C'est ce qui m'intéressait le plus dans la vie. J'ai décidé que du point de vue psychologique il fallait me «divorcer» complètement de cet emploi.

Maintenant je n'ai pas de problème à venir vous parler, mais il y a quelques années cela m'aurait été très difficile. Mais pour en revenir à la réalité, je ne regarde pas les débats de la Chambre à la télévision pour ces raisons.

M. Cousineau: Vous avez parlé du quorum, monsieur Fraser. Avez-vous des recommandations à nous faire qui feront en sorte que l'on garde le mot «quorum» ou qu'on le supprime?

M. A. Fraser: Je suppose qu'il faudrait examiner toute la question du quorum, monsieur le président. On a fixé le quorum à 20 quand il y avait, je crois, environ 264 ou 265 députés à la Chambre. Vous êtes maintenant 282, et si la folie prévaut, vous serez plus de 300 à l'avenir. Il faudrait peut-être envisager la formule de M. Knowles, qui est d'avis depuis des

[*Texte*]

going along with Mr. Knowles, who for years has felt that the quorum of the House of Commons ought to be 50.

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. A. Fraser: That is his view.

Now I think that is a political judgment you are going to have to make, but I do think the method of counting the quorum probably could be improved. I think it is a technical thing that perhaps I could give thought to and talk to you about at some future time. Certainly incidents that have arisen here in the past little while do not do anything particularly to reflect on the place in the public consciousness in any good way at all.

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. Cousineau.

Mr. Smith, please.

Mr. Smith: Thank you, Mr. Chairman.

I will not pursue the issue of quorum; I will deal with other areas.

I might just say, first of all, that I am delighted to see Mr. Fraser here. He played a role in awakening within me a very early interest in politics. He may not even realize this, but when I was growing up as a typical western kid in Victoria and Shawnigan Lake, I remember very—I knew that would get you, Ron—but I remember vividly your campaign in 1957; I remember your being on a debate on CHEK-TV in Victoria in 1957, when you ran. I remember that vividly, and—

Mr. A. Fraser: More than I do, Mr. Chairman.

Mr. Smith: I am sure that stellar performance of yours undoubtedly triggered off—I was very young, of course—a very early interest in politics. Of course, you worked for one of my great heroes, Jack Pickersgill.

I might say I think I agree, in a sense, with your comments about the Centre Block. When I was first elected, I decided I just had to be in the Centre Block, because I liked the chamber; I liked being close to the chamber, and I think if you are not close to it you really miss something. So by hook and crook, I managed to get the porter's office at the front door there, and I have been there ever since. In fact, years ago when I worked for Walter Gordon as his executive assistant, I decided I wanted an office in the Centre Block, but being an EA, I was not really entitled to one. A member from Sudbury died, so I moved into his office and I was in there a year before they caught me. I have loved the Centre Block ever since.

I will just pursue one area. You talked about so many interesting areas, but go back to Question Period a bit. You talk about comparing it with Great Britain and that ours is more of a free-for-all. In a way it is, I think, because there you have this concentration on one minister at a time; there is not quite the spontaneity where everyone is sitting on the edge of his seat wondering whom they are going to have a go at.

[*Traduction*]

années que le quorum de la Chambre des communes devrait être de 50.

Une voix: Bravo! Bravo!

M. A. Fraser: C'est son opinion.

Je pense qu'il s'agit d'une décision politique qu'il va falloir prendre, mais je pense qu'en tout cas on pourrait améliorer la façon de compter les députés pour le quorum. C'est une question technique à laquelle je pourrais penser pour vous faire part de mes commentaires à l'avenir. Il est certainement vrai qu'il y a eu des incidents à la Chambre dernièrement qui ne donnent pas du tout une bonne impression à la population.

Le président: Merci. Merci, monsieur Cousineau.

Monsieur Smith, s'il vous plaît.

M. Smith: Merci, monsieur le président.

Je ne vais pas poursuivre la question du quorum; je vais plutôt passer à d'autres questions.

Je tiens à dire d'abord que je suis ravi d'avoir M. Fraser parmi nous. Il a aidé à éveiller mon intérêt à la politique. Il ne le sait peut-être pas, mais quand j'étais un jeune «Western kid» typique à Victoria et à Shawnigan Lake... Je me rappelle... Je savais que vous alliez être surpris, Ron, mais je me souviens très bien de votre campagne de 1957. Je me souviens que vous avez participé à un débat à la télévision au poste CHEK-TV à Victoria en 1957, quand vous étiez candidat. J'en ai un vif souvenir...

M. A. Fraser: Son souvenir est plus vif que le mien, monsieur le président.

M. Smith: J'étais, bien entendu, très jeune à l'époque, mais je suis certain de votre performance hors pair a déclenché mon intérêt pour la politique. Bien entendu, vous avez également travaillé pour un de mes grands héros, Jack Pickersgill.

Je pense que je suis d'accord avec vos commentaires au sujet de l'édifice du centre. La première fois que j'ai été élu, j'ai décidé que je devais absolument avoir un bureau à l'édifice du centre, parce que j'aimais la Chambre, j'aimais être près de la Chambre. Je pense que si on n'est pas près de la Chambre, on rate quelque chose. Donc j'ai réussi par tous les moyens à avoir le bureau du portier à côté de la porte principale, et je suis toujours là. Il y a des années, quand j'étais le chef de cabinet de Walter Gordon, j'avais décidé que je voulais avoir un bureau à l'édifice du centre, mais puisque je n'étais qu'un chef de cabinet, je n'y avais vraiment pas droit. Un député de Sudbury est mort et je me suis installé dans son bureau et j'avais passé un an là avant que personne ne s'en aperçoive. J'ai toujours aimé l'édifice du centre.

Je veux me concentrer sur un domaine en particulier. Vous avez parlé de tant de questions intéressantes, mais j'aimerais revenir à la période des questions. Vous avez comparé la nôtre avec celle de la Grande-Bretagne et vous avez dit que la nôtre est plus cahotique. Je pense que cela s'explique en partie parce qu'en Grande-Bretagne on se concentre sur un ministre à un moment donné. Il n'y a pas la spontanéité qui existe ici et qui

[*Text*]

I prefer the spontaneity where everybody is in the line-up on any given day. But the thing that really appeals to me about the British system—and I suspect we might get some opposition on a change like this from the opposition, although I think it would be shortsighted on their part—is the pace.

I have had an opportunity to watch British Question Period on quite a few occasions, and in Prime Minister's Question Period, for example, which is, I think, twice a week for 15 minutes, you can ask her virtually anything. I remember clocking them, and I think in that 15-minute period they were averaging about 12 questions and answers per 15 minutes. Now I suspect that on your average Question Period here—some people might have the statistics—we probably do not get an average of 12 questions during 45 minutes. They move at a really quick rate. You get these preambles to questions which may be argumentative and may be even interesting, but they just cut away from the time that other members have for questions.

• 1115

We have fallen into what I think is a trap where the Speaker just automatically gives any opposition member a second question, and, if the member is one of the first two, sometimes a third and fourth, depending on how short the answers are. And I have seen supplementary questions frequently which were not supplementary at all, because they were to another minister. Someone would say his supplementary question was addressed to the minister of so-and-so, and it would be on a totally unrelated subject. Now, to my way of thinking, that is not supplementary at all.

It would seem to me that if the rules of relevance and brevity, with no preambles whatsoever .... I do not know whether you would go to the point where the Speaker literally sat up there with a stop watch, but quite frankly it would not bother me. I suspect it might bother the opposition, but in the long run, since most questions in Question Period go to the opposition, the number of opposition members who would get a crack per day could maybe double or triple. I am just wondering whether you have any comments about the pace. That is the thing that appeals to me about the British, not the lack of spontaneity, but the pace.

Mr. A. Fraser: I will cop out, Mr. Chairman, on the Canadian Question Period. I have already suggested that this committee would do well to formulate a set of guidelines for the edification of the Chair and of the House.

As far as the British Question Period is concerned, I am not a great expert on it. I hope you have a look at it. I have no great comment on it, other than to remind you of something you probably know a great deal about anyway. That is the

[*Translation*]

découle de fait qu.on ne sait pas à qui la prochaine question sera adressée.

Je préfère la spontanéité de notre système. Mais l'aspect du système britanique qui me plaît, c'est le rythme de la période des questions. Je ne pense pas que l'opposition soit d'accord avec un tel changement, même si je pense que ce serait un manque de perspicacité de leur part de s'y opposer.

J'ai eu l'occasion de regarder la période des questions en Angleterre à quelques reprises. Pendant la période des questions adressées au premier ministre, qui a lieu, je crois, deux fois par semaine pendant 15 minutes, on peut lui poser n'importe quelle question. Je me souviens qu'en moyenne on posait environ 12 questions et recevait autant de réponses en 15 minutes. Peut-être que quelqu'un a des statistiques concernant notre période de questions, mais je doute qu'en moyenne on pose 12 questions en 45 minutes. La rythme est vraiment très rapide en Grande-Bretagne. Il y a tous ces préambules aux questions, qui peuvent prêter à controverse, et qui peuVent même être intéressants, mais ils réduisent le temps qui rstera pour les autres députés qui souhaitent poser des questions.

Je pense qu'on s'est un peu laissé prendre par l'habitude, car l'Orateur de la Chambre des communes donne automatiquement une deuxième question à tout député de l'opposition, et si ce député compte parmi les deux premiers, il y aura peut-être encore le temps de poser une troisième ou une quatrième question, selon la concision des réponses. Mais souvent, les questions supplémentaires qui sont posées ne sont pas du tout supplémentaires, car elles s'adressent à un autre ministre. Dans d'autres cas, le député dit que sa question supplémentaire s'adresse à tel ou tel ministre, mais la question se rapporte à une toute autre question. Selon moi, il ne s'agit pas du tout en pareil cas d'une question supplémentaire.

Il me semble que si les règles relatives à la pertinence et à la brièveté, et s'il n'y avait pas de préambules ... Je ne sais pas si l'on pourrait en arriver à donner un chronomètre à l'orateur, mais je dois dire bien franchement que cela ne me dérangerait pas du tout. Je suppose que cela dérangerait l'opposition, mais à long terme, la plupart des questions lors de la période des questions étant accordées à des députés de l'opposition, le nombre de députés de l'opposition qui pourraient interVenir chaque jour serait peut-être doublé ou triplé. J'aimerais savoir si vous auriez des commentaires à faire au sujet du rythme. Ce qui me plaît dans le système britannique, c'est le non pas le manque de spontanéité, mais le rythme.

M. A. Fraser: Monsieur le président, je vais me défiler pour ce qui est de l'affaire de la période des questions canadienne. J'ai déjà recommandé au Comité de formuler un ensemble de lignes directrices à l'intention du président et de la Chambre .

Pour ce qui est de la période des questions britannique, je ne suis pas expert en la matière. J'espère seulement que vous y regarderez de plus près. Je n'ai d'autres commentaires à faire à ce sujet que de vous rappeler quelque chose dont vous êtes

[*Texte*]

story that is told by the British officials about the Question Period in the United Kingdom.

It has to do with the balloonist who was travelling through the air. A terrible fog came along, and he found it necessary to land in a field. He had no idea where he was. Out of the gloom emerged a farmer. The balloonist asked the perfect parliamentary question: "Where am I?" It was information that was presumably in the possession of the responder. It was not argumentative. It did not have a preamble. It was the perfect parliamentary question.

And the answer he got was: "You are in a balloon." And that fulfilled all the requirements of the perfect parliamentary answer. It was accurate. It was succinct. And it conveyed absolutely no information of any use at all.

I am sorry, Mr. Smith, I am not in a position to comment on it. I too have watched it. To me, the one interesting period in the Question Period that I have noted is the weekly appearance of the Prime Minister, or the twice-weekly appearance, whatever it is. I think our own system is superior. In looking at our Question Period over the years, I have found that from that point of view, anyway, at least one expects to have the chief executive of the country available. I think that is a good thing, although it is certainly a great change from my early days here when, really, it was considered almost very forward-looking in any event to ask the Prime Minister any question at all. But that has changed. I really wish I could help you, but I am not sufficiently knowledgeable.

The Chairman: Mr. Lachance, please. I have seven names on the list.

Mr. Smith: I will pass.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Smith, for your co-operation.

Mr. Cullen is next.

Mr. Cullen: Thank you, Mr. Chairman.

We have all enjoyed and, I think, learned a great deal from our witness this morning. I might say, as we were getting a little nostalgic, that I had some good advice. I was sworn in in this building in 1968 by our witness. You were nervous this morning; I was nervous then. When that was finished, I asked the important question, "Where is the nearest washroom?" You pointed me in the right direction. When I got there, I received some good advice from a colleague, who shall remain nameless. He said: Outside this place, remember, practice nonchalance; never take yourself too seriously; and remember, when you are on Parliament Hill, this is the one room where you will know what you are about. So I have followed that advice and from time to time.

[*Traduction*]

sans doute déjà au courant. C'est une histoire que racontent les Britanniques au sujet de la période des questions au Royaume Uni.

C'est l'histoire d'un type qui se promène au-dessus de la terre dans un ballon. Il se trouve tout d'un coup entouré par le brouillard, et il décide d'atterrir dans un champ. Il ne savait pas du tout où il était. Tout d'un coup, surgit deVant lui un agriculteur. Le type du ballon pose une question tout à fait parlementaire. Il demande: «Où suis-je?» La personne qui était devant lui était sans doute tout à fait en mesure de lui fournir ce renseignement. La question ne prêtait pas à polémique, et il n'y avait eu aucun préambule. C'était la parfaite question parlementaire.

Mais on lui donna comme réponse: «Vous êtes dans un ballon». Cette affirmation a satisfait aux exigences relatives à la parfaite réponse parlementaire. Elle était correcte, succincte, et elle ne fournissait aucun renseignement utile.

Je regrette, monsieur Smith, mais je ne suis pas en mesure de faire des commentaires à ce sujet. Moi aussi j'ai regardé la période des questions. D'après moi, l'élément le plus intéressant de la période des questions, c'est la présence hebdomadaire ou bi-hebdomadaire du Premier ministre. Je pense que notre système est supérieur. J'ai suivi notre période de questions pendant des années, et l'un de ses aspects positifs, c'est que l'on peut y trouver le principal responsable du pays. Je pense que c'est là une bonne chose, même si la situation est très différente de ce qu'elle était quand j'étais plus jeune, lorsque si l'on osait poser une question au Premier ministre on était considéré comme étant effronté. Mais les choses ont beaucoup changé depuis. Je regrette de ne pouvoir vous aider davantage. Malheureusement, je ne suis pas suffisamment au courant de la chose.

Le président: Monsieur Lachance, s'il vous plaît. Sept noms figurent sur ma liste.

M. Smith: Je cèderai mon tour.

Le président: Merci beaucoup de votre coopération, monsieur Smith.

Le prochain intervenant sur ma liste est M. Cullen.

M. Cullen: Merci, monsieur le président.

Je pense que nous avons tous pris plaisir à écouter notre témoin de ce matin et que nous avons ainsi pu apprendre beaucoup de choses. Étant donné que nous commençons à sombrer dans la nostalgie, je voulais donner un petit conseil. C'est notre témoin qui m'a fait prêter serment dans ce même immeuble en 1968. Vous étiez nerveux ce matin et moi je l'étais ce matin-là. Une fois le tout terminé, j'avais posé une question très importante: «Où sont les toilettes les plus proches?» Et vous m'aviez indiqué le chemin. En y arrivant, un autre collègue, que je ne nommerai pas, m'a donné d'autres bons conseils. Il m'a dit: «Souvenez-vous qu'en dehors de cette pièce il faut pratiquer la nonchalance, ne vous prenez jamais trop au sérieux. Et rappelez-vous que lorsque vous êtes sur la Colline parlementaire, c'est dans cette seule salle que vous

[*Text*]

Mr. Fraser, you and I know that, in Parliament, television's coming on the scene has made a significant number of changes. One of the changes it has brought about is the almost abhorrence of the general public about the way we conduct ourselves, our decorum in the House of Commons.

But, I must say, as a member of Parliament—and I had been the House about five or six years—I had occasion to go to Westminster. Frankly, I was appalled at their behaviour over there. I saw the then Prime Minister; I believe he was a member of the Labour Party, but I make nothing of that. But he was sitting there, with his feet up on the clerk's table. When I commented on this, my host, who at that time happened to be a member of the Labour Party, said: Well, you have to remember that this is not the House of Lords, but the House of Commons; it is not meant to be a church; it is not meant to be a courtroom. We talk about the highest court in the land, but the fact is that it is a house of commoners.

• 1120

I have had a tendency to look at it more as an arena, not unlike a hockey arena; and I use this whenever I have students coming to visit Ottawa, because I think they have to be put on notice. I tell them that I am old enough to remember when the Maple Leafs actually won a Stanley Cup, and I remember the 48th Highlanders used to come out on the ice—

An hon. Member: That is old.

Mr. Cullen: I am really getting old. I am not like McGrath here; I am old.

But the 48th Highlanders used to come out on the ice and they would march up and down and then they would roll out the red carpet after that and they would bring out the Stanley Cup and it would be presented and everybody would applaud and the captains would exchange gifts or whatever they do on those occasions. Then everything would be rolled back and the door would be closed and you would, in effect, be in an arena, and there you would see people elbowing, tripping. But those who came out, *la crème de la crème*, invariably were the Gretzkys and the people .... The stars always seemed to shine. Those who were involving themselves in the crude rules of the game were the ones who soon sank into oblivion, and that seems to me to be the situation here on Parliament Hill, and I think television has gone a long way toward changing it. It may be for the better; I do not know. I notice now that instead of hitting our desks, which we used to do—it was an automatic thing—we now clap. I notice now that whenever any speaker gets up, on whatever side of the House it is, there is the ballast that gathers behind. Whether that is your seat or not, you sit behind the speaker to show this great vote of confidence. I have been in the House when there have been five members on our side or five members on the other side and they have all been grouped behind the speaker, and that is

[*Translation*]

saurez exactement qui vous êtes.» Je pense de temps en temps à ces conseils qu'on m'avait donnés.

Monsieur Fraser, vous savez comme moi que l'avènement de la télévision au Parlement a apporté un certain nombre de changements importants. Je songe notamment à l'horreur que soulève chez le grand public la façon dont nous nous conduisons, le décorum qu'il y a à la Chambre des communes.

Mais j'aimerais vous dire que, alors que j'étais député depuis 5 ou 6 ans, j'ai eu l'occasion de me rendre à Westminster. Je fus abasourdi par le comportement des gens là-bas. J'ai vu le Premier ministre de l'époque, qui était je pense membre du parti travailliste. Il était assis, ses pieds reposant sur la table du greffier. Lorsque je l'ai signalé à mon hôte, qui était, je pense, membre du parti travailliste, il m'a dit: «Il ne faut pas oublier que ce n'est pas ici la Chambre des lords, mais la Chambre des communes. Ce n'est pas une église, ni un palais de justice. On en parle comme si c'était la Cour la plus élevée du pays, mais en fait c'est la chambre du peuple».

J'ai plutôt tendance, pour ma part, à comparer cela à un centre, aux grandes salles où se jouent les parties de hockey. Je me sers de cette comparaison chaque fois qu'il y a des étudiants qui viennent me rendre visite à Ottawa, car je veux qu'ils s'y intéressent. Je leur dis que je suis suffisamment vieux pour me souvenir de la dernière année que les Maple Leafs ont remporté la coupe Stanley, et que je me souviens également de l'époque où les *48th Highlanders* allaient sur la glace ...

Une voix: Cela remonte loin en arrière.

M. Cullen: Je vieillis. Je ne suis pas comme notre ami McGrath. Je suis vieux.

Quoi qu'il en soit, les membres de la troupe des *48th Highlanders* venaient sur la glace, ils se promenaient en long et en large et ensuite ils déroulaient le tapis rouge. On présentait ensuite la coupe Stanley aux gagnants, tout le monde applaudissait, et les capitaines s'échangeaient des cadeaux et faisaient tout ce que l'on doit faire en pareille occasion. Après cela, le tout était emballé, la porte était fermée, et on se retrouvait dans une grande salle où les gens se donnaient des coups de coude, trébuchaient, etc. Mais ceux qui en sortaient, la *crème de la crème*, c'étaient les Gretzkys et les gens ... Les vedettes sont faciles à reconnaître. Ceux qui avaient affaire aux rudes règlements du jeu étaient ceux qu'on oubliait, et il me semble que c'est la même situation ici, sur la colline parlementaire. Mais je pense que la télévision a beaucoup fait pour changer les choses. Mais je ne sais pas encore si cela aura été pour le mieux ou pour le pire. J'ai remarqué qu'au lieu de taper sur nos bureaux, comme autrefois—c'était un réflexe tout à fait automatique—maintenant, nous applaudissons. J'ai d'autre part remarqué que dès qu'une personne se lève, quel que soit son parti, il y a toujours tout un tas de gens qui s'attroupent derrière elle. Que ce soit votre siège ou non, vous vous installez devant la personne qui parle afin de l'appuyer, démontrer que vous lui faites confiance. J'ai déjà été à

[*Texte*]

not an appropriate indication of the numbers of members in the House. So I think television has impacted on it.

I was happy to hear your comments about Standing Order 43. I think Mr. Blaikie has hit the nail on the head and that is that—Cecil Rhodes: "So much to do, so little time", and everybody is trying to find a niche, a way, someplace where they can .... No comment has been made about Standing Order 26 where you have an opportunity to get up and explain to Madam or the Speaker at the time that you have a reason why you think the business of the House should be set aside and you have to argue that case and you have to establish to the satisfaction of the Speaker that it should take place. I would think that is a rule you might like to see continue.

To me—and I have not been around here that long, but long enough—it seems that it all boils down to a question of time. There is a lot of work to do. Mr. Baker and I are both former Ministers of National Revenue. If it were not for the ingenuity shown by civil servants in the Department of National Revenue, trucks would be backed up from here to Mexico. But they try to find ways. New legislation is needed, but it does not grab the public eye. I bet you if you look at the customs bill now it is twice as thick as the Bank Act. But governments are loath to bring it forward because there is not enough time to do that, and yet that legislation is very, very important. Somehow we have to find a way to bring that kind of legislation forward.

Sanctions to the Speaker, I think, are absolutely essential, and I have a recommendation, after watching the World Cup, that maybe Madam Speaker ought to have a yellow card. If you argue a call with the referee, the yellow card comes up; and if you get the second yellow card, you are out of the game. If it works in a soccer game, it might work in the House of Commons.

I would like to comment on your views on electronic voting because I think it is essential. I agree with Mr. McGrath: I think formal votes in the House have to be continued, the Speech from the Throne, budget votes and those sorts of things. Now, I did check, not in Washington, but I checked at the United Nations—and not at the big board that they have in a plenary session but at the committee stage where they do not need a board, where the vote is taken by the pushing of a button "for, against or abstain". You get immediately a recording. In talking with officials there, they were talking at that time of somewhere between $100,000 and $150,000 to install that kind of thing. Now, if you take the four or five hours that we wasted—I do not say "wasted"; maybe that is an improper word—but that we used up when I think we could

[*Traduction*]

la Chambre lorsque n'y étaient présents que cinq députés de notre parti et cinq députés de l'autre côté, et où ils s'étaient tous regroupés derrière l'orateur. Cela ne donne pas une bonne indication de l'assistance. Quoi qu'il en soit, c'est là un exemple de l'incidence qu'aura eu la télévision sur notre système.

J'ai été ravi d'entendre vos commentaires au sujet du règlement 43. Je pense que M. Blaikie a mis le doigt sur le problème et c'est que—Cecie Rhodes: «Tant à faire, mais si peu de temps», et tout le monde essaie de se trouver une niche, un endroit où on peut ... Personne n'a rien dit au sujet du règlement 26 en vertu duquel vous pouvez expliquer à l'orateur, ou l'oratrice, en l'occurrence, les raisons pour lesquelles vous pensez que le programme prévu devrait être mis de côté pour étudier autre chose. Mais vous devez bien sûr fournir suffisamment d'explications pour satisfaire l'Oratrice. Je pense que c'est là un règlement que nous aimerions peut-être voir conserver.

Je ne suis pas ici depuis très longtemps, mais il me semble que tout cela se ramène à une question de temps. Il y a beaucoup de travail à faire. M. Baker et moi-même sommes d'anciens ministres du Revenu. Sans l'ingéniosité dont ont fait montre les fonctionnaires qui travaillent au ministère du Revenu national, il y aurait une file de camions d'ici jusqu'au Mexique. Ils essaient toujours de trouver une solution. Il nous faudrait adopter de nouvelles lois, mais cela n'intéresse pas beaucoup le grand public. Je parie que le bill sur la douane est maintenant deux fois plus épais que la Loi sur les banques. Mais le gouvernement hésite à entamer l'étude de ce bill, car nous ne disposons pas de suffisamment de temps. Il s'agit cependant d'un projet de loi extrêmement important. Il nous faudra trouver, d'une façon ou d'une autre, le moyen d'étudier ce genre de bill.

Je pense par ailleurs qu'il est essentiel que l'Orateur puisse imposer des sanctions et, après avoir regardé les matches de la coupe du Monde de soccer, je recommanderais que l'on donne à l'Oratrice de la Chambre une carte jaune. Si vous contestez la décision de l'arbitre, ce dernier lève la carte jaune. Et s'il doit lever la carte jaune une deuxième fois, vous devez sortir du jeu. Si ce système fonctionne pour une partie de *foot*, je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas de même à la Chambre des communes.

J'aimerais maintenant faire quelques remarques au sujet de ce que vous disiez au sujet d'un système de vote électronique, car je pense que c'est une question essentielle. Je suis d'accord avec M. McGrath. Je pense qu'il faut maintenir les votes officielles à la Chambre, le discours du trône, les votes au sujet du budget et d'autres choses du genre. Je n'ai pas vérifié ce qui se passe à Washington, mais plutôt le système en vigueur aux Nations Unies. Je ne veux cependant pas parler du grand tableau qu'on utilise lorsqu'il y a une séance plénière, mais du système dont on se sert aux fins des comités. On appuie sur un bouton qui correspond à trois possibilités: «pour», «contre» ou «abstention». Ce système permet l'enregistrement immédiat. D'après ce que m'ont dit les responsables sur place, l'installation de ce système avait coûté à l'époque entre $100,000 et

[*Text*]

have been making more effective use of our time, it seems to me that we would soon make that up.

I am speaking this way because I would like you to respond to a couple of things. Questions on the order paper: I think there should be a limitation, a certain number to the opposition and a certain number to the government, and they should come on right at the beginning of a session. The situation you have now is if the government has 3,000 questions it can glibly get up and say it has answered 87 per cent of the questions, but it may not have answered the 13 per cent of more important ones. I would like to see a limitation there, and I would like to have your views on that.

Second, I would like to have your views on the Question Period. It seems to me that government members should have an equal opportunity to ask questions even if it means extending the time. It is all right to say that we have access to the ministers, but we do not have access to the ministers in a public way. It is the sort of thing that Bill Blaikie was talking about. If someone gets up in the House and asks a question about Sarnia or lay-offs at a certain company or something of that nature, the government member has to have that outlet. So far, we get three, sometimes four, if there is a shortage of members in the opposition. I would like to know how you feel about backbenchers, not parliamentary secretaries. I do not think parliamentary secretaries should be allowed to ask questions, but I think backbenchers should. I guess that, in a nutshell . . . . I have tried to speak quickly because I have a few things that are of real concern.

• 1125

I might say that when I heard your opening remarks they reminded me of a lawyer who had a case before a judge and he was satisfied that he was going to win this. It was on all fours of the case, the judge had decided before and he had that precedent. When the time came for the judgment, the judge ruled against him completely and afterwards the lawyer said, My Lord, I cannot understand it. The case was on all fours; you were the judge; you gave the decision. You gave the *res gestae* of the case. How come you could find against me? And the judge responded, it does not appear to appear to me now as it appears to have appeared to me then. I wonder if you have that feeling right now.

Mr. A. Fraser: Mr. Chairman, I will take them in backward order.

The matter of allowing a time to members supporting the government to ask questions has always been a matter of very great concern to officers of the Chair. The conduct of the Question Period is a very, very difficult thing. You are having a meeting with Mr. Jerome about that, about a number of

[*Translation*]

$150,000. Si vous prenez les quatre ou cinq heures que nous avons gaspillées—et je ne pense même pas que le mot «gaspillées» soit le bon—ou plutôt le temps que nous avons utilisé, lorsque nous aurions pu faire autre chose à la place, il me semble qu'on rentabiliserait vite l'investissement.

J'aimerais maintenant vous poser quelques questions. Tout d'abord, au sujet du Feuilleton. Je pense qu'un nombre limité de questions devraient être prévues pour l'opposition et pour le gouvernement, et que celles-ci devraient être réglées dès l'ouverture de la séance. A l'heure actuelle, si le gouvernement a 3,000 questions, il peut tout simplement dire qu'il a répondu à 87 p. 100 des questions. Mais il se peut qu'il n'ait pas du tout répondu aux questions les plus importantes, qui composent les 13 autres p. 100. J'aimerais pour ma part que l'on fixe une limite à ce niveau. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Deuxièmement, j'aimerais connaître votre opinion au sujet de la période des questions. Il me semble que les députés membres du parti au pouvoir devraient avoir les mêmes possibilités de poser les questions, même si cela signifie qu'il faut prolonger les séances. Il est très bien de dire que nous avons accès aux ministres, mais nous n'y avons pas accès de façon publique. Cela rejoint d'ailleurs ce que disait Bill Blaikie tout à l'heure. Si quelqu'un se lève à la Chambre pour poser une question au sujet de Sarnia ou des mises à pied dans une société donnée, ou d'autres choses du même genre, le député membre du gouvernement doit avoir cette possibilité. Ainsi, on peut poser trois ou quatre questions, s'il n'y a pas beaucoup de députés de l'opposition dans la salle. J'aimerais savoir ce que vous pensez des députés de l'arrière-ban, par opposition aux secrétaires parlementaires. Je ne pense pas que les secrétaires parlementaires devraient pouvoir poser des questions, mais les députés de l'arrière-ban devraient être en mesure de le faire. Voilà, en résumé . . . J'ai essayé de parler le plus rapidement possible, car il y a plusieurs questions qui me préoccupent sérieusement.

Je dois dire que lorsque j'ai entendu vos remarques préliminaires, cela m'a fait penser à un avocat qui avait présenté ses arguments au juge et qui était persuadé de gagner. Il y avait déjà eu un précédent. Mais lorsque le juge rendit sa décision, celle-ci n'était pas en faveur de l'avocat. Plus tard, l'avocat lui a dit qu'il ne comprenait pas. Il a demandé au juge pourquoi il lui avait fait perdre son procès. Et le juge répondit: «Apparemment, les choses ne m'apparaissent pas maintenant comme elles m'apparaissaient apparemment auparavant.» Je me demande si vous vous sentez un peu comme cela à l'heure actuelle.

M. A. Fraser: Monsieur le président, je vais répondre aux questions en sens inverse.

Pour ce qui est de prévoir du temps pour que les députés qui appuient le gouvernement puissent poser des questions, c'est une affaire qui a toujours beaucoup préoccupé ceux qui ont occupé le fauteuil. La direction de la période des questions est une tâche des plus difficiles. Il me semble que vous allez

[*Texte*]

topics, I believe, later in the day and probably you will get a more satisfactory answer out of him. I think, although I would not want to hold either him or Mr. Lamoureux to this, he would have held the view that just as you said, the government members are likely to have easier access to ministers.

Now, that changes obviously, in terms of public exposure on television. I do not know, I have not been watching it, but I can understand the point. I really am waffling on it, certainly on the ruling that he made with respect to parliamentary secretaries. I agreed with that. I remember one situation when they had two parliamentary secretaries sitting at the same desk and one of them stood up and asked his colleague a question. It seemed to me that the simple way to do it was to ask him quietly, but there it was.

I know nothing about the present situation .... I think probably, but I would not want to inflict it on them, both Mr. Lamoureux and Mr. Jerome have taken the view that the Question Period is really opposition time. Now whether that is a correct assessment of their opinion, whether it is a correct judgment on their part, if it is a judgment on their part, I do not know. I think it is something you had better raise with them.

As far as questions on the order paper are concerned, I am upset at the number—you tell me there are 3,000. That is partly my fault that there are so many there. The rules of governing the placing of questions on the order paper, in the main, apart from the criterion of urgency, are the same as those that should govern, but do not govern, the asking of oral questions. They are not supposed to seek information that is available on the public record in terms of the statute or annual reports and that kind of thing. They are not supposed to be assertive. They are not supposed to be argumentative. All those things.

But the problem we have .... I had an official who I think is here today, an excellent employee of the House of Commons, and his difficulty was the vetting of questions which were not on the order paper. One of the problems he had was that if he were going to adhere strictly to the rules and the govern the placing of questions on the order paper, he was automatically into a fight with the member and in the end I think we rather weakly backed down on a number of occasions. I think, as I thought then and I think now, in terms of the decision whether or not a question should go on the order paper, that is an intolerable burden to visit upon some poor official of the House of Commons.

Again, I would hope that this committee might come up with a set of guidelines, given the present situation, which would be of assistance and perhaps the committee, as a committee, might appoint some kind of a subcommittee that

[*Traduction*]

rencontrer plus tard aujourd'hui M. Jerome. Il pourra sans doute vous fournir une meilleure réponse que moi à cette question. Je ne voudrais pas parler au nom de MM. Jerome ou Lamoureux, mais il me semble qu'ils sont d'avis, comme vous l'avez signalé, que les députés membres du parti au pouvoir ont plus facilement accès aux ministres.

Mais la situation est différente si l'on tient compte du désir des gens de passer à la télévision. Je ne sais pas exactement quelle incidence la télévision aura eue sur ce plan, car je ne l'ai pas regardée dernièrement. Mais je comprends le problème. Je n'ai vraiment rien d'autre à dire à ce sujet, et certainement pas au sujet du règlement concernant les secrétaires parlementaires. Je suis d'accord avec cela. Je me souviens d'un cas où deux secrétaires parlementaires étaient assis au même bureau et l'un d'eux s'était levé pour poser une question à son collègue. Il m'avait semblé qu'il aurait été beaucoup plus simple de lui poser la question en douce.

Je ne sais rien de la situation actuelle ... Je ne peux pas me prononcer pour eux, mais je pense que MM. Lamoureux et Jerome sont d'avis que la période des questions est en fait une période de temps réservé à l'opposition. C'est ce que je pense, mais je ne suis pas certain d'avoir interprété leur jugement ou leur opinion. Je vous conseillerais d'en parler avec eux.

Pour ce qui est des questions qui figurent au Feuilleton, je suis très préoccupé par leur nombre. Vous me dites qu'il y en a 3,000. C'est en partie ma faute s'il y en a autant. Les règlements relatifs à l'insertion des questions dans la liste du Feuilleton sont les mêmes, à l'exception du critère de l'urgence, que celles qui devraient s'appliquer, mais ne s'appliquent pas véritablement, aux questions orales. Les députés ne sont pas censés poser des questions en vue d'obtenir des renseignements qui figurent dans des statuts, des rapports annuels ou d'autres documents du genre. Les députés doivent poser des questions en vue de faire valoir leurs droits, mais non en vue d'entretenir une polémique. Il y a d'autres facteurs également.

Mais le problème que nous avons ... Il y avait un dignitaire, qui est, je pense, ici aujourd'hui, qui travaillait pour moi à l'époque. C'était un excellent employé de la Chambre des communes, mais il avait des difficultés lorsqu'il s'agissait de questions qui ne figuraient pas au Feuilleton. S'il décidait de s'en tenir strictement aux règlements relatifs à l'inscription de questions sur la liste du Feuilleton, il se trouvait automatiquement pris dans une bagarre avec le député, et au bout du compte, nous avons à plusieurs reprises décidé de laisser tomber. Pour ce qui est de la question de savoir si une question devrait ou non figurer au Feuilleton, je pense, comme je le pensais à l'époque, que c'est tout à fait intolérable de s'imposer ainsi à un pauvre dignitaire de la Chambre des communes.

Je le répète, j'espère que le Comité pourra élaborer un ensemble de lignes directrices qui pourraient être utiles dans la situation actuelle. Le Comité pourrait peut-être même nommer un sous-comité qui serait assujetti à ces règlements et qui pourrait appuyer le dignitaire en se reliant à son point de vue.

[*Text*]

would operate within those rules that would be able to add some clout to the lack of clout that is available to the official.

• 1130

Now, those are some views I had, and I think that is partly a weakness on my part.

I think also, however, that the plethora, the magnitude, the numbers, of questions on the order paper arose in part from the really quite generous facilities that were made available by the House of Commons to members of the House of Commons in terms of research staff. I have a feeling that, before the research staff was available—and there are many good things to be said about that, but I am not getting into that discussion now—the existence of research staff, some of whom, I suspect, were writing M.A. theses and were extracting further information from government sources, led to an increase in the number of those questions.

I agree with you if you are saying, Mr. Cullen, that there is a great number of—in fact too many, I suspect—questions that really cost a fair amount, in terms of public funds, to answer; I agree with that. On the other hand, I think this committee has to consider, as I have said in my presentation, the role of a member of Parliament. If part of that role is an oversight and an overview of the bureaucracy, which I suspect is losing some respect for members of the House of Commons, then maybe you can make a case for it.

Again, that is a waffling answer. I wish I could give you a better one.

The Chairman: Thank you, Mr. Fraser.

I have three names left in the half hour remaining: Mr. Reid, Mr. Epp, Mr. Baker.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Mr. Chairman, I think the point Mr. Fraser made about this committee's being too large is well taken. But I think I should point out to him that the reason we have this special, too-large committee is the fear and reluctance of the government to give the Standing Committee on Procedure and Organization a reference; as a result of their dislike for procedural examination, they have allowed things to percolate to a point where the pressure was so great from the backbench that they had no way but to give in. I might say that I did not hear any of the other party leaders calling for a reference to the standing committee, either. I think the party leaders themselves have a great deal of responsibility for where we are at the present time.

That brings me to the point about which I would like to question you. It is a point that Mr. Stewart made: the schizophrenic dilemma members of Parliament have. On the one hand, we want to be truly private members, representing our constituents and our own interests, doing our own thing. At the

[*Translation*]

Voilà un certain nombre de mes opinions, dont un certain nombre s'expliquent peut-être en partie par ma faiblesse.

Quoi qu'il en soit, je pense que la pléthore, l'importance et l'abondance des questions qui figurent au Feuilleton sont au moins en partie imputables aux très généreuses installations qui ont été mises à la disposition des députés de la Chambre des communes et des recherchistes auxquels ces derniers ont pu faire appel. J'ai l'impression qu'avant que les députés puissent recourir à des recherchistes . . . et il y a beaucoup de bonnes choses à dire à ce sujet, mais je ne vais pas me lancer là-dedans maintenant . . . l'existence d'un personnel de recherche, dont je soupçonne un certain nombre d'écrire des thèses de maîtrise et d'obtenir les données dont ils avaient besoin auprès d'autres sources gouvernementales, a abouti à une multiplication de ces questions.

Je suis d'accord avec vous si ce que vous dites, monsieur Cullen, c'est qu'il y a beaucoup . . . d'ailleurs, il y en a trop . . . de questions dont les réponses coûtent cher aux contribuables. Je suis d'accord avec vous là-dessus. Mais d'un autre côté, comme je l'ai dit dans mon mémoire, le Comité doit étudier le rôle qui revient au député parlementaire. Si une partie de ce rôle, c'est de se désintéresser de la bureaucratie qui, je pense, est en train de perdre en plus du respect qu'elle a pour les députés à la Chambre, alors peut-être que vous pourriez faire quelque chose.

Mais là encore, je ne vous ai pas dit grand-chose. Je regrette de ne pouvoir mieux vous renseigner.

Le président: Merci, monsieur Fraser.

Pour la demi-heure qu'il nous reste, il y a trois noms sur ma liste. Il s'agit de ceux de MM. Reid, Epp et Baker.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Fraser lorsqu'il dit que notre Comité est trop grand. Mais je m'empresse de lui dire que si nous avons créé ce nombreux comité spécial, c'est que nous craignions que le gouvernement ne donne pas un ordre de renvoi à ce sujet au Comité permanent de la procédure et de l'organisation. Étant donné la répugnance qu'a le gouvernement pour tout ce qui touche à l'étude des procédures, il a laissé les choses traîner jusqu'au moment où la pression exercée par les députés de l'arrière-ban a été si forte qu'il n'a pu que se plier à leurs voeux. J'ajouterai d'ailleurs que je n'ai pas entendu les autres leaders des partis demander qu'on donne un ordre de renvoi au comité permanent. Les leaders des partis se sentent eux-mêmes responsables dans une grande mesure de la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle.

Cela m'amène au point au sujet duquel je voulais vous poser des questions. Il s'agit d'une remarque faite par M. Stewart. Il a parlé du dilemme schizophrénique auquel se trouvent confrontés les députés. D'un côté, nous voulons être indépendants; nous voulons représenter nos commettants et les intérêts de nos

[*Texte*]

same time, we get here through the party system, and the House of Commons and our political lives are organized on a party basis. There is a conflict between the two. Very often when people say that members of Parliament ought to be more independent, it means independent of the party that brought them here and independent of their responsibilities to the party that brought them here.

I would like to ask you whether or not you have seen, since you were here, whether or not the party control has become more intense over private members, or whether or not there was a period of time when party members freely voted on almost every piece of legislation and stood up to and sacked their leaders.

Mr. A. Fraser: I honestly do not know, Mr. Reid. It seemed to me, looking back to the 1968 consideration of the rules, that one of the reasons for inserting the report stage was to give members an opportunity to vote against propositions, in terms of clauses that were in the committee, against the interests of their party as a whole. It seemed to be that this was one of the governing principles.

It also seemed to me, however, that, while that started off in a flurry, as time went by, members did not take the opportunity afforded to them in that situation. In terms of government members, it was, I think, supposed to put them in a situation where they could vote against the government, and if the government had strong views about it, they could clean it up at the report stage in the House as a whole.

I do not know, Mr. Reid. Really, when I was here, in the 12 years I was taking an interest in these things, I had nothing to do with the parties, and I really do not know. I do know that there was a prevailing opinion abroad that if you, as a private member, voted against a serious position taken by your party, that was the end of you; you were doomed in terms of any future advancement or preference.

I never thought that was the case. I remember a number of members .... I remember Mr. St. Pierre, for instance, a member of the Liberal Party from the west coast, who—not frequently, but on occasion—took public attitudes and voted against the interest of his party. Later on, he became a parliamentary secretary. It did not seem to be held against him. I am again walking around the question, Mr. Reid, because I guess the answer is I do not know, and all I can do is offer you those comments for what they are worth.

• 1135

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): The problem we face is that every time we are told to be or advised to be independent, it means that we really have to go against the way in which the House of Commons is organized.

Mr. A. Fraser: Yes.

[*Traduction*]

circonscriptions respectives. Mais d'un autre côté, si nous sommes ici, c'est à cause du système des partis. Il faut le dire, la Chambre des communes et nos vies politiques sont organisées en fonction des partis. Mais il y a un conflit à la base. Les gens disent très souvent que les députés parlementaires devraient être plus indépendants, c'est-à-dire plus indépendants vis-à-vis du parti qui les a mis en place et des responsabilités qu'ils ont envers ce parti.

J'aimerais savoir si, selon vous, le contrôle exercé par les partis sur les députés qui en sont membres s'est ou non intensifié. D'autre part, y a-t-il déjà eu une époque où les députés votaient librement, quels que soient les projets de loi concernés, et où ils en faisaient voir aux chefs de leur parti?

M. A. Fraser: Je dois vous dire, très honnêtement, monsieur Reid, que je n'en sais rien. Il me semble, compte tenu de l'étude des règlements faite en 1968, que l'une des raisons pour lesquelles on a ajouté l'étape du rapport, c'était pour donner aux députés l'occasion de voter contre des propositions ou contre des clauses, c'est-à-dire contre les intérêts de leur parti dans son ensemble. D'après ce que j'ai compris, c'était là un des principes fondamentaux.

Il me semble cependant que, malgré le foisonnement d'activités qu'il y avait au départ, au fil du temps, les députés ont de moins en moins profité de l'occasion qui leur était ainsi offerte. Pour ce qui est des députés membres du parti au pouvoir, cette disposition devait leur permettre de voter contre le gouvernement. Et si le gouvernement avait des convictions très fermes, alors il était possible de revenir à la charge à l'étape du rapport en comité plénier.

Je ne sais pas, monsieur Reid. Au cours des 12 années que j'ai passées ici, je n'ai rien eu à voir avec les partis. Alors je ne sais pas. Je sais cependant que les gens de l'extérieur pensaient que si un député votait contre une position adoptée par son parti, il était fichu. Toutes ses possibilités d'avancement tombaient à l'eau.

Mais moi, je n'ai jamais pensé qu'il en était ainsi. Je me souviens d'un certain nombre de députés ... M. St-Pierre par exemple, député du parti libéral de la côte Ouest, à qui il arrivait parfois ... pas souvent ... d'adopter des attitudes publiques différentes de celles de son parti et de voter contre ce dernier. Un peu plus tard, il est devenu secrétaire parlementaire. Apparemment, on ne lui a rien reproché. De nouveau, je ne réponds pas directement à votre question, monsieur Reid, parce qu'à vrai dire, je ne sais pas, et tout ce que je peux faire, c'est de vous dire ce que je vous ai dit pour ce que cela vaut.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Le problème qui se pose à nous est que chaque fois, on nous dit ou on nous conseille d'être indépendant, ce qui veut dire au fond d'aller à contre-courant de l'organisation de la Chambre des communes.

M. A. Fraser: C'est exact.

[*Text*]

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): My understanding is that the House of Commons is organized on a fairly strict party basis. I would advocate that one of the reasons we do not have debates in the House of Commons that mean anything is because there is no attempt by the parties to provide a debate. What we now have is the situation at question time, when the Speaker gets a list from the opposition parties which the Speaker follows rigorously. Then we have a debate—so called—in the House of Commons. The Speaker gets the debate from both sides which the Speaker then follows rigorously.

It means there is really no attempt to match speaker against speaker in an attempt to elucidate what is really going on. It is this kind of informal control of the House of Commons which is not recognized in the standing orders which causes a great deal of frustration to the members of Parliament.

Mr. A. Fraser: I am sure you are right.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Since we have no disagreement, I will pass.

Mr. A. Fraser: All right, but before you do—

The Chairman: Thank you, Mr. Reid.

Mr. A. Fraser: —I will comment on your problem of no order of reference to the standing committee. One of the suggestions—if I had had time; I did allude to it— was I think the committee ought to consider the insertion into standing orders of an automatic review procedure for the rules of the House, possibly in the middle of every consecutive Parliament, something of that kind. It seems to me that is a worthwhile suggestion and I would be glad to elaborate on it at some time.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I would go a little further than that. I would give the Speaker the power to send references to that committee, because it seems to me unfair to put the Speaker in a position where she has to, or he has to, apply rules that members have disagreement with, particularly when the parties, or the government in this case, have been unwilling to recognize their responsibility to make sure those references are taken. I think the irresponsibility of the government in this case requires a substantial change.

Mr. A. Fraser: Well, Mr. Reid, I am all for the Speaker. I remember well when Mr. Lamoureux was presiding over the affairs of this House. He must have made dozens, if not tens of dozens, of suggestions when we were attempting to bring the jurisprudence into line with the new standing orders, but this is a matter that ought to be considered by the committee. At that time it was called the Committee on Procedure and Organization, but for years we did not consider procedure at all, we considered the constables' pay and that kind of thing. I do not disagree with you; I was not saying that the chair being given the ability to send things to the committee is a bad thing, I

[*Translation*]

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je crois comprendre que la Chambre des communes est organisée compte tenu d'une discipline de partis assez stricte. Je pense que l'une des raisons pour lesquelles il n'y a pas de débat véritablement sérieux à la Chambre des communes, c'est que les partis n'essaient pas de susciter un véritable débat. Avant la période des questions, les partis de l'opposition remettent à l'Orateur une liste des intervenants, que l'Orateur respecte scrupuleusement. Ensuite, les débats commencent, pour ainsi dire, à la Chambre des communes. L'Orateur donne la parole aux différents partis et suit la liste rigoureusement.

Cela veut dire qu'en fait on n'essaie pas de confronter les différents points de vue des intervenants afin de tirer au clair l'objet des discussions. C'est ce type de contrôle informel de la Chambre des communes qui n'est pas reconnu dans les Règlements de la Chambre et qui donne lieu à beaucoup de mécontentement de la part des députés.

M. A. Fraser: Je suis sûr que vous avez raison.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Étant donné que nous sommes d'accord, j'en resterai là.

M. A. Fraser: Très bien, mais avant . . .

Le président: Merci, monsieur Reid.

M. A. Fraser: . . . je voudrais dire quelques mots au sujet de la question que vous avez soulevée au sujet de l'absence d'ordre de renvoi aux comités permanents. L'une des choses qui ont été proposées . . . si j'avais le temps; j'en ai d'ailleurs parlé brièvement . . . était que les comités devraient envisager l'insertion dans le Règlement de la Chambre d'une procédure automatique d'examen du Règlement de la Chambre qui pourrait intervenir au milieu de chaque législature, quelque chose du genre. Il me semble que c'est une proposition sensée et je voudrais qu'on en discute de façon plus suivie quand on le pourra.

M. Reid (Kenora—Rainy River): J'irais même un peu plus loin. Pour ma part, je donnerais à l'Orateur le pouvoir de donner à ce Comité plusieurs ordres de renvoi parce qu'il me semble injuste de demander à l'Orateur d'appliquer le Règlement, Règlement avec lequel les députés ne sont pas d'accord, surtout si les partis, ou le gouvernement dans ce cas-ci, n'ont pas voulu faire face à leur responsabilité qui consiste à veiller à ce que ces ordres de renvoi soient donnés au Comité. Je crois que le manque de responsabilité du gouvernement dans ce cas exige que l'on apporte des changements importants.

M. A. Fraser: Eh bien, monsieur Reid, je prends complètement le parti de l'Orateur. Je me souviens de l'époque où M. Lamoureux présidait aux destinées de la Chambre des communes. Il a fait des centaines de recommandations, au bas mot, lorsqu'à l'époque nous essayions de faire coïncider la jurisprudence avec le nouveau Règlement mais, c'est là une question qui devrait être étudiée par le Comité. A l'époque, il s'agissait du Comité de l'organisation et de la procédure, mais je dois dire que pendant des années, il n'a jamais été question du tout de procédure; tout ce dont nous discutions, c'était du salaire du personnel de sécurité ou de choses du genre. Je suis d'accord

[*Texte*]

think it is a good thing. I never thought of it before, but I think it is a good idea.

The Chairman: Thank you.

Mr. Epp, followed by Mr. Baker.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman. I will restrict myself to two areas, Mr. Fraser. There is no question in my mind that television has changed this place and the role of the individual MP, and that is what I would like to concentrate on; and both of my questions flow from that basic principle.

You mentioned, for example, that the Constitution committee, or the televising of those proceedings, was generally well received in the country, and I think that is a correct assessment. Yet those proceedings were highly partisan in many cases; in many instances they were obviously very controversial, and despite that fact Canadians generally seemed to feel that it was in the national interest that those televised proceedings took place.

We all know that the Question Period is the bloc that has the highest number of viewers; yet we seem to get criticism on the basis of decorum, the high partisanship that dominates Question Period. I am wondering, from your assessment, why the difference? My assessment has always been that there is a lot of good work done in committee and some people who "do not shine in the House" sometimes do pretty good work in the committee; it is a forum they do well in.

Has television made the House of Commons 'the theatre of the absurd'? Is the real work of parliamentarians in a parliamentary sense now in committees?

• 1140

Mr. A. Fraser: Well, Mr. Epp, I say again that I have not watched it lately.

In the first place, I do not think there would be public objection to strong partisan feelings in the committee on the Constitution. I do not think people think this is a tea party here. But I suspect you might find a difference in that, although I did not watch it, my understanding of the proceedings in the Joint Committee on the Constitution was based on differences of opinion and genuinely held differences of opinion among various members in the House. That, it seems to me, is distinguishable from what I find to be the case in listening, over the radio, to questions on the *As It Happens* show at night, although I do not watch the television; that is, that both questioners and answerers in the Question Period—and I think this is distinguishable from what occurred in the Constitution committee—are rude to each other; personal remarks are made. I think the two cases are not necessarily applicable to each other, because I think strongly held positions were put forward in the Joint Committee on the Consti-

[*Traduction*]

avec vous; je ne voulais pas dire que le fait que l'Orateur puisse confier à un comité un ordre de renvoi est une mauvaise chose, au contraire je crois que c'est bon. Je n'y avais jamais pensé avant, mais je crois que c'est une bonne idée.

Le président: Merci.

Monsieur Epp, et après, monsieur Baker.

M. Epp: Merci, monsieur le président. Je vais me cantonner à deux domaines, monsieur Fraser. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que la télévision a changé la Chambre des communes ainsi que le rôle du député, et c'est de cela que je voudrais surtout parler; et en conséquence, mes deux questions découlent de ce principe de base.

Vous avez dit, par exemple, que la retransmission télévisée des débats du Comité sur la Constitution avait été dans l'ensemble bien accueillie au pays, et je crois que c'est exact. Mais, ces séances, dans de nombreux cas, étaient extrêmement partisanes, dans beaucoup de cas, on peut dire qu'elles ont suscité beaucoup de controverse, et cela n'a pas empêché que dans l'ensemble, les Canadiens ont jugé la retransmission de ces délibérations d'intérêt national.

Tous, nous savons que c'est la période des questions qui est la plus suivie à la télévision; mais cela n'empêche pas les téléspectateurs de critiquer le décorum de la situation, ainsi que l'esprit très partisan qui préside à la période des questions. Compte tenu de ce que vous avez dit, je me demande à quoi attribuer cette différence de perception? Depuis toujours, je crois qu'on fait du bon travail en comité et que certains députés qui «ne brillent pas à la Chambre» prennent parfois leur revanche en comité.

La télévision a-t-elle fait de la Chambre des communes «le théâtre de l'absurde»? Le véritable travail de parlementaires se fait-il maintenant, au sens parlementaire, en comité?

M. A. Fraser: Monsieur Epp, je ne peux que répéter que je n'ai pas suivi le débat télévisé dernièrement.

Premièrement, je n'ai jamais pensé que le public aurait trouvé à redire à l'esprit partisan des intervenants dans le cas des débats du Comité sur la Constitution. Je ne crois pas que les gens puissent penser que des travaux parlementaires ne soient ni plus ni moins qu'une fonction sociale. Mais, je crois qu'il y a une différence en ce sens que bien que je n'aie pas regardé les débats à la télévision, je crois comprendre que les délibérations du Comité mixte sur la Constitution étaient fondées sur de véritables divergences d'opinion entre les différents députés de la Chambre. Cela, à mon sens, est différent de ce qui se passe pour certains programmes à la radio, par exemple, les questions qui sont posées dans le cadre d'un programme radiophonique comme *As It Happens* le soir, bien que, comme je l'ai dit, je ne regarde pas la télévision; c'est-à-dire que ceux qui posent les questions et ceux qui y répondent pendant la période des questions ne se ménagent pas, et je crois que là encore, la situation est différente de ce qui s'est passé au

[*Text*]

tution. But that is a different thing from insults that, it seems to me, from time to time take place in the Question Period.

Whether that is a good answer or not, I do not know. I am speaking as one who, as I say, has not observed either of them, but that would be my general impression.

When we instituted television and when we put in the Question Period, there were a number of things that happened. One was that we found we had a much larger audience than we had anticipated in the first place. The second was that—it was referred to by Mr. Cullen here—the public, in general, could not understand this business of banging the desks. I think, really, there was a mechanical reason for that. The microphone was turned on at the desk of the person who had the floor, and this loud pounding, which to us was not a diversion in the House, came across as an obstruction in terms of the listener's ability and the viewers' ability to watch the proceedings of the House.

But the other general comment we got, although most people, I think, were favourably disposed toward the introduction of television and its use in the Question Period, was that people could not understand why, having sent these important ladies and gentlemen to do what was presumably the most important work in the country in that big green room, they could be so impolite to each other and could allow personal observations to take the place of what citizens considered to be the important work they were supposed to have been sent there to do. That was the general comment we got.

One of the things I noticed about television, when we first put it in—and I am sure members found the same thing—was that I would sit there in the House, in my position, would form a perception of what had occurred, would look that night at the rebroadcast of the proceedings, at which I had been present, on TV Ontario, and form an utterly different opinion. You were looking at it from a different perspective. I did not see the movement that was going on behind the members; I did not see all this kind of thing.

So while we tried as hard as we could to make it a faithful reproduction of what actually occurred in there, the background noises, that kind of thing, and the absences of decorum to which we were quite accustomed came across to the viewers as a surprise. I do not think it is the perfect medium, and I have tried to make the distinction between what I thought happened in the committee and what happens in the House. That is the best I can do.

[*Translation*]

cours des délibérations du Comité sur la Constitution; en effet, pendant la période des questions, les intervenants n'hésitent pas à se faire des remarques personnelles. Je crois donc qu'on ne peut pas dire la même chose dans les deux cas, parce que je crois qu'au cours des délibérations du Comité mixte sur la Constitution, les intervenants ont défendu d'arrache-pied leurs positions. Mais on est loin des insultes qui, parfois, sont proférées de temps en temps, me semble-t-il, au cours de la période des questions.

Je ne sais pas si je vous ai donné une bonne réponse ou non. Mon avis est celui d'une personne qui n'a suivi aucun de ces deux débats; ce ne sont donc que des impressions générales.

Lorsque nous avons fait entrer la télévision au Parlement et quand nous avons commencé à retransmettre la période des questions, plusieurs choses sont intervenues. Nous avons, entre autres choses, découvert que cela intéressait plus de personnes que nous ne l'avions pensé au départ. Ensuite, comme en a parlé M. Cullen, le public, en général, ne parvenait pas à comprendre pourquoi les députés applaudissaient en frappant sur leurs pupitres. A vrai dire, je crois qu'il y a à cela une raison d'ordre «mécanique». En effet, lorsqu'une personne prend la parole, le micro qui se trouve en face d'elle est ouvert et ces coups qui, pour les parlementaires, ne constituent pas une manoeuvre de diversion, ont été interprétés par le public comme une tentative visant à l'empêcher d'écouter et de suivre les délibérations à la Chambre.

Mais on nous a également dit, bien que la plupart des gens, je pense, ne trouvait rien à redire à l'introduction de la télévision à la Chambre des communes et à la retransmission de la période des questions, qu'on ne comprenait pas pourquoi, après avoir envoyé tous ces personnages importants à Ottawa pour faire un travail réputé *le plus important* au plan national, toutes ces personnes étaient si impolies les unes vis-à-vis des autres et se faisaient des remarques personnelles au lieu de s'acquitter de la tâche que leur avaient confiée leurs électeurs et qu'ils étaient censés faire. C'est ce qu'on nous a dit en général.

L'une des choses que j'ai remarquées à propos de la télévision, au début, et je suis sûr que les députés auront remarqué la même chose également, c'est qu'après avoir participé aux débats, je me suis fait une idée de ce qui s'était dit, et ensuite en regardant la période des questions à TV Ontario le soir, à laquelle j'avais assisté, je me faisais une idée complètement différente. En fait, ce qui se passait, c'est que je regardais la même chose d'un point de vue différent. Je ne m'étais pas rendu compte de ce qui se passait derrière les députés, il y avait beaucoup de choses que je n'avais pas vues.

Donc, même si nous essayons d'être aussi fidèles que possible en retransmettant les débats, les bruits de fond, etc., et l'absence de décorum à laquelle nous étions tout à fait habitués, n'ont pas manqué de surprendre les téléspectateurs. Je ne pense pas que la télévision soit un médium parfait, et j'ai essayé d'établir une distinction entre ce qui se passe, je pense, en comité et ce qui se passe à la Chambre. C'est le mieux que je puisse faire.

[*Texte*]

Mr. Epp: Mr. Fraser, I would ask you one question that flows from the role of television. I am interested in this committee. My bottom line is accountability. How do we develop more accountability to individual members—

Mr. A. Fraser: Toward what? I am sorry.

Mr. Epp: Accountability to the member of Parliament and accountability then to the taxpayer.

Mr. Chairman, I am going to be on very dangerous ground because, any time one categorizes his own peers, one is going to be wrong. But I see members of Parliament generally fitting into three categories; they might move from one category to the other. Television seems to have heightened the problem, even though I am in favour of television.

It appears to me that there are members of Parliament who are good parliamentarians; the House, the committee, this whole scene is their forum; they are known across the country for their actions and their ability to use, and to operate within, that forum.

• 1145

On the other side of the spectrum is the member of Parliament. He or she might be an excellent ombudsman and literally have taken the ombudsman role, might speak very little in the House or in committee but possibly know which levers to pull and which strings to grab hold of today to get for their constituents that which their constituents want. Then there are those others who try to create some form of balance between those two views because of the great fear all of us have; namely that some day we have to face our electorate.

Television seems to have created another group; that is, the member of Parliament who in the past might have been an effective member of Parliament but now is viewed not to be an effective member of Parliament because he or she is not effective at grabbing publicity. They seem to be the members—at least my colleagues—and as I say, I am on dangerous ground, and I am not trying to categorize too distinctly; but I am sure it is on both sides of the chamber—they feel frustrated, extremely frustrated, that they might go home and they say, how come I never see you on television? How come you do not speak? What are you doing down there anyhow? Yet his or her role might have been very valid in representation in a quiet but effective way for his or her constituents.

Has television heightened that, or has that in your period of time here, and your experience, always been the case and that is just how Parliament seems to categorize itself?

Mr. A. Fraser: No, Mr. Chairman, of course it has heightened it. There is no question about that. *Hansard*, which is an interesting document to some of us, did not have a wide circulation. Members of the press were unlikely to report

[*Traduction*]

M. Epp: Monsieur Fraser, je voudrais vous poser une question qui découle du rôle de la télévision. Ce Comité m'intéresse. Moi, j'ai des responsabilités. Comment pouvons-nous rendre les députés plus responsables . . .

M. A. Fraser: Vis-à-vis de quoi, de qui? Excusez-moi, je ne comprends pas.

M. Epp: Il s'agit des responsabilités des députés vis-à-vis des contribuables.

Monsieur le président, je vais m'aventurer en terrain dangereux, parce que lorsqu'on essaie de catégoriser ses pairs, on a généralement tort. Mais je pense que l'on peut subdiviser les députés en trois catégories; au demeurant, ils peuvent passer d'une catégorie à l'autre. Toutefois, à mon sens, la télévision a, semble-t-il, augmenté le problème, même si personnellement je suis en faveur de la télévision.

Il me semble qu'il y a de bons députés, de bons parlementaires, leurs tribunes sont la Chambre et les comités; partout au pays, les gens savent ce qu'ils disent et ce qu'ils font, ainsi que la façon dont ils utilisent ces différentes tribunes.

Tout à fait à l'opposé, on trouve le député. Il se peut que cette personne soit un excellent intermédiaire qui, littéralement, a décidé de jouer le rôle d'ombudsman, qui peut prendre la parole relativement rarement à la Chambre ou en comité, mais qui également sait où mettre la main ou quelles ficelles tirer pour donner satisfaction à ses électeurs. Ensuite, il y en a d'autres qui essaient de faire un peu les deux, compte tenu des craintes que nous avons tous, à savoir qu'un jour il va falloir que nous nous représentions devant nos électeurs.

La télévision semble avoir créé un autre groupe de parlementaires; il s'agit de parlementaires qui, par le passé, faisaient un travail efficace, mais qui à l'heure actuelle font un travail qui l'est moins parce que ces personnes ne sont pas capables d'attirer l'attention des médias. Il s'agit de députés . . . à tout le moins mes collègues . . . et comme je l'ai dit, je m'engage beaucoup, je ne voudrais pas essayer d'établir des catégories trop rigides, mais je suis certain que des deux côtés à la Chambre . . . Il s'agit donc de personnes qui sont extrêmement mécontentes, qui, en rentrant dans leur circonscription, se font dire: «Comment se fait-il qu'on ne vous voit jamais à la télévision? Pourquoi est-ce que vous ne prenez pas la parole? Mais qu'est-ce que vous faites à Ottawa alors?» Néanmoins, ces personnes auraient pu représenter leurs électeurs de façon très valable et efficace, à bas bruit.

La télévision fait-elle davantage ressortir cela ou, compte tenu de votre expérience, cela a-t-il toujours été le cas, et est-ce tout simplement la façon dont certaines catégories sont établies au Parlement?

M. Fraser: Non, monsieur le président, bien entendu, la télévision a joué un rôle important. Cela ne fait aucun doute. Le *Hansard* qui, pour certains d'entre nous, est un document intéressant, ne jouissait pas à un certain moment d'une large

[*Text*]

speeches other than those that were delivered by leaders, or in some cases of regional interest. So of course it has—and that of course was one of the problems members of the House of Commons, in their collective wisdom, and I think probably particularly government back-bench supporters at the time, had in arriving at the decision to allow television in.

I know people were concerned about the ability of prima donnas to take over. Well, I think that fear has not materialized to the extent that some people feared. But there was a very genuine concern that members who did very good work, as you say, in a representative capacity with the bureaucracy or with ministers or in committee would be penalized vis-à-vis their more colourful colleagues. And if you ask me whether I think television has heightened that spread between those two types of members, the answer is yes.

How you solve it, I do not know. Maybe eventually you will find some magic formula—I do not know how you are going to do it—for bringing television into the committees of the House, where much effective work is done. Maybe you can do that. I do not know how you can do it; but maybe you can. But the simple answer to your question is yes; and what you do about it, I do not know.

The Chairman: Thank you, Mr. Epp.

Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, I was struck by what the witness indicated about the rudeness that has seemed to have crept in and has been accentuated in our parliamentary debate by the presence of television. I would not argue against the presence of television in the House. In fact, I would argue for its presence in all the corporate deliberations of the House of Commons and committees. As a matter of principle, I think it is difficult to—

Mr. A. Fraser: And the Senate.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): And the Senate. I think it would be as difficult to argue against its presence in those places as it would have been to argue today that we should somehow take the written record out of the House of Commons. So I will not do that.

But three former members of the three parties represented in the House of Commons have commented to me that as they view this institution which they served in a number of years ago—and some of them not too long ago—what has happened to the House of Commons is that it has ceased to be a deliberative body. And I think that is what is concerning a number of members, and certainly concerning members of this committee. I believe it is concerning the witnesses we have heard thus far. I guess one of the jobs of this committee is

[*Translation*]

audience. Il fut un temps où les journalistes ne se faisaient pas l'écho de discours autres que ceux des chefs, ou alors de certains discours présentant un intérêt régional. Donc, bien entendu, la télévision a joué un rôle important . . . et cela bien entendu a été l'une des difficultés que les membres de la Chambre des communes, dans leur sagesse collective, et je crois probablement aussi les députés de l'arrière-banc en faveur du gouvernement de l'époque, ont eu à surmonter pour prendre la décision d'autoriser la retransmission télévisée des débats.

Je sais que certains redoutaient que certaines *prima donna* accaparent tout le temps le devant de la scène. Pour ma part, je pense que ces craintes se sont moins concrétisées que certaines personnes l'auraient cru. Mais d'aucuns redoutaient que certains députés qui faisaient un travail excellent, comme vous le dites, un travail de représentant auprès de l'administration ou des ministres ou en comités, soient pénalisés vis-à-vis de leurs collègues plus «flamboyants». Et si vous me demandez si je pense que la télévision a creusé l'écart entre ces deux catégories de députés, je vous répondrai que oui.

Maintenant, comment trouver la solution à ce problème, je ne saurais le dire. Peut-être arrivera-t-on finalement à trouver une formule magique . . . je ne sais pas comment . . . qui permettra de téléviser les comités de la Chambre, là où en définitive se fait le véritable travail. On peut peut-être le faire. Je ne sais pas comment, mais peut-être est-ce possible. Et pour répondre simplement à votre question, je dirais oui, mais comment, je ne sais pas.

Le président: Merci, monsieur Epp.

Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, j'ai été frappé par ce que le témoin a dit lorsqu'il a parlé de la grossièreté qui apparemment s'est insinuée dans les débats parlementaires, et qu'accentue la télévision. Je ne trouve rien à redire à ce que les travaux de la Chambre soient télévisés. En fait, je serais plutôt en faveur que toutes les délibérations de la Chambre et des comités soient télévisées. En tant que principe, je crois qu'il est difficile . . .

M. A. Fraser: Et les délibérations du Sénat.

M. Baker (Nepean—Carleton): Et les délibérations du Sénat. Je pense qu'il serait aussi difficile d'être contre la présence de la télévision dans ces deux enceintes qu'il le serait aujourd'hui de vouloir éliminer la transcription des débats de la Chambre des communes. Je ne le ferai donc pas.

Mais trois anciens députés des trois partis représentés à la Chambre des communes m'ont dit que rétrospectivement, en pensant à la Chambre des communes où certains d'entre eux ont siégé pendant plusieurs années . . . et certains d'entre eux il n'y a pas si longtemps . . . ils pensent que la Chambre des communes a cessé d'être une véritable tribune où l'on discute. Et je crois que cela inquiète certains députés et certainement les membres de ce Comité comme d'ailleurs les témoins qui ont comparu devant nous jusqu'à présent. L'une des tâches qui

[*Texte*]

somehow to assist it back to the role of being a deliberative body.

• 1150

The issue, as we have listened to witnesses— you included, sir—has centred on, I think, the importance of satisfying the two requirements of this place, given its adversary nature, even to its physical set-up in the House of Commons, and until today, even its physical set-up in this committee. You will notice we have remedied it, in the sense that we are intermingled. That is the necessity, on the one hand, of ensuring that the government has sufficient time to enact a reasonable legislative program. That is part of parliamentary reform; but that is to be balanced with the ability of parliamentarians—I do not distinguish the parties—to have the tools and to hold government accountable; because that is our historic role.

One of the ways—you have mentioned it—to move some of the action in accountability out of the House of Commons would be to free up time in the chamber for the government's legislative program. One of the proposals I put forward—and you mentioned it—was the question of independent references to permit parliamentarians to examine at their will, as those examinations are relevant to the occurrence of events, under some limitations, the conduct of government.

There are some who say—in fact, one of the witnesses the other day said—this may somehow water down the cornerstone of the parliamentary system—the independent reference might water down the cornerstone of the parliamentary system; that is, that the government must always depend for its life upon having the confidence of the House of Commons. I frankly do not see that independent references as such, in appropriate circumstances, will diminish or damage in any way that cornerstone of the parliamentary system. My own view is that independent references to a committee would allow members to get on with the work which is theirs; which is, indeed, representative. I have raised in the House and other places the case of the *Ocean Ranger*, where a committee of the House of Representatives in the United States, the maritime committee, was able to get at an investigation of that very quickly.

Do you see independent references as destroying or eroding the necessity within the parliamentary system of the government always being assured that it has the confidence of the House of Commons? Do you see that as an erosion of that important principle—because that is the principle upon which governments operate. If so, how? If not, why not?

Mr. A. Fraser: Mr. Baker, I wish I knew the answer. I hope, if you do attempt as a committee to formulate some of the background considerations that perhaps ought to govern the

[*Traduction*]

incombent à ce Comité est d'essayer de restaurer le rôle du Parlement comme «tribune» où l'on discute.

La question qui se pose, après avoir entendu les témoins— porte surtout, comme vous l'avez dit, monsieur sur l'importance de répondre aux deux exigences de la Chambre, étant donné qu'il s'agit d'une tribune où s'opposent des factions contraires, étant donné également la place qu'occupent les différents partis à la Chambre et, jusqu'à aujourd'hui, dans ce Comité. Vous remarquerez que nous avons trouvé une solution en ce sens que nous ne nous faisons plus face. Il faut, d'une part, veiller à ce que le gouvernement ait suffisamment de temps pour adopter un programme législatif raisonnable. Cela fait partie de la réforme parlementaire; mais il faut également que les parlementaires puissent—et je n'établis aucune distinction entre les partis—disposer des moyens de demander des comptes au gouvernement; parce que c'est le rôle que l'histoire nous a confié.

L'une des façons—dont vous avez parlé—d'alléger la charge de la Chambre des communes dans ce domaine consisterait à consacrer un certain temps à la Chambre au programme législatif du gouvernement. L'une des propositions que j'ai faite—et que vous avez mentionnée—consisterait à ce que les comités ne passent plus par la Chambre pour leur ordre de renvoi, ce qui permettrait aux parlementaires de fixer comme ils l'entendent leur ordre de renvoi, compte tenu des circonstances et d'étudier, sous réserve de certaines limites, le travail du gouvernement.

D'aucuns disent—en fait, un des témoins qui a comparu devant le Comité nous a dit—cela pourrait dans une certaine mesure affaiblir le régime parlementaire—c'est-à-dire que la survie du gouvernement dépend toujours de la confiance de la Chambre des communes. Franchement, je ne vois pas comment dans des circonstances normales, le fait que les comités fixent eux-mêmes leur ordre de renvoi puisse porter atteinte, voire diminuer d'une façon ou d'une autre, le régime parlementaire. A mon avis, cette façon de procéder permettrait aux membres des comités de véritablement faire leur travail qui est, en fait, un travail de représentation. J'ai cité à la Chambre et ailleurs l'exemple de la tragédie de l'*Ocean Ranger* pour laquelle un comité de la Chambre des représentants aux États-Unis, le Comité des questions maritimes, a lancé une enquête très rapidement.

Pensez-vous que si les comités fixent eux-mêmes leur propre ordre de renvoi, cela aura pour effet de rendre moins nécessaire au sein du régime parlementaire le fait que le gouvernement soit toujours assuré de la confiance de la Chambre des communes? Pensez-vous que l'on porterait ainsi atteinte à ce principe important—parce qu'il s'agit du principe qui sous-tend le fonctionnement du gouvernement. Si c'est le cas, comment, sinon, pourquoi pas?

M. Fraser: Monsieur Baker, je souhaiterais connaître la réponse. J'espère que si le Comité essaie de mettre noir sur blanc certaines considérations de nature à gouverner la vie des

[*Text*]

life of the institution and its members, you will address that problem. Yes, I see it as an erosion of that principle, certainly. But whether it is an erosion of sufficient dimensions to counteract what might be a beneficial result is another matter entirely.

I think you always have to remember, of course, in any consideration by committees, and possibly in the field of independent references, the cardinal rule about the expenditure of public funds being under the control of the government. That is another topic; but I think it is one that is pertinent to what you are talking about.

Generally speaking, I would have no terrible objection to providing committees with broader terms of reference, in those terms, than they have now, generally speaking. Is it an erosion? Yes, it is an erosion.

• 1155

The fact that the basic rules of this House were arrived at generations ago does not necessarily mean that in today's consideration of the function of this institution, which I think is of fundamental importance to enunciate, it would be such a terrible thing, as long as it is carefully brought out.

You are into, I think, really more than a procedural question, if I may say so. You are into a philosophical question and perhaps a partisan question, and members, I am sure, will want to consider, as they have often in the past, the distinction between the congressional system and the parliamentary system. I happen to favour the parliamentary system, and I find that serious students of the American Congress these days are themselves coming around to that point of view.

So, yes, it is an erosion. Whether it is an erosion of sufficient dimensions to overwhelm the principle or not, I do not know. You know, I have great faith in the collective wisdom of members of the House of Commons, Mr. Baker, and if you, as a committee, want to discuss that and come up with some kind of an agreed position, I am pretty sure that will be as good and as correct a decision as could be taken in the circumstances.

I cannot give you a better answer. You are really beyond me, you know.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I am not so sure that I am, from your background and experience, and that is why I put the question.

The second question relating to it, and we are now asking you as an observer of some number of years of the system—the method that has been suggested by many people, including Lambert who looked at the question of some control over government expenditures and what have you, was that the annual reports of every Crown agency, department, ministry, et cetera, et cetera, would stand automatically referred to the committee. Now, have you any comment on that?

[*Translation*]

institutions et de ses membres, vous étudierez ce problème. De fait, je crois que le principe serait affaibli, cela ne fait aucun doute. Mais que cet affaiblissement soit suffisant pour annuler les avantages qui pourraient en découler, c'est une tout autre question.

Je crois qu'il faut toujours se souvenir, dans les discussions de comités et peut-être même au sujet de l'indépendance des comités quant à leur ordre de renvoi, de la règle cardinale voulant que les dépenses publiques soient contrôlées par le gouvernement. C'est un autre sujet, mais je crois que ce n'est pas sans rapport avec ce dont vous parlez.

En règle générale, pour ma part, je ne trouverais pas trop à redire si l'on élargissait l'ordre de renvoi des comités par rapport à la situation actuelle. Maintenant, peut-on parler d'affaiblissement du principe? Oui, je le pense.

Ce n'est pas parce que les règles fondamentales du Parlement ont été élaborées il y a de nombreuses années qu'il serait si grave de repenser les fonctions de cette institution, démarche qui me paraît d'importance cruciale, à condition que nous procédions avec ménagement.

Mais permettez-moi de vous dire que vous vous lancez là dans une entreprise qui déborde les questions de simple procédure, pour entrer dans le domaine de la philosophie, voire de la politique, et les députés voudront, comme ils l'ont souvent fait, examiner la distinction entre le système parlementaire et le système du congrès. Il se trouve que je suis en faveur du système parlementaire, et je constate que des adeptes fervents du Congrès américain, qui suivent de près son fonctionnement, se sont ralliés à ce point de vue.

Oui, je l'admets, c'est un affaiblissement; mais a-t-il atteint une ampleur suffisante pour renverser le principe de base? Je n'en sais rien. Je fais confiance à la sagesse collective des députés de la Chambre des communes, monsieur Baker, et si vous, en tant que Comité, voulez, après mûre discussion, présenter une proposition commune, je m'en remets à vous, persuadé que vous aurez pris la meilleure décision possible compte tenu des circonstances.

Je ne saurais vous donner une meilleure réponse, car vous m'êtes supérieur.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je n'en suis pas si sûr que cela, si j'en juge d'après vos antécédents et votre expérience, et c'est bien pourquoi je vous pose la question.

La seconde question qui porte là-dessus s'adresse à vous en tant qu'observateur du système depuis de nombreuses années et porte sur la méthode préconisée par de nombreuses personnes, entre autres M. Lambert, qui a étudié la question du contrôle des dépenses gouvernementales et autres: il était proposé que les rapports annuels de toutes les sociétés de la Couronne, ministères, bureaux des ministres, et cetera, soient automatiquement déférés au Comité. Que pensez-vous de cette idée?

[*Texte*]

Mr. A. Fraser: Only to say, Mr. Baker, that I made that precise recommendation in New Brunswick the other day. For annual reports to come in and be filed away somewhere, to me, is a useless process. How you use the abilities of committees with the time at their disposal to assess which of those reports ought to be considered is another matter entirely, and maybe you should have yet another committee here—a committee on Crown corporations or annual reports, or something of that kind. You yourself put forward, I think, some suggestions with respect to the withdrawal of certain departments from the supply process in order to have them considered by a committee of the whole. Maybe something of a parallel process in terms of annual reports ought to be considered. I have no objection to that at all. I think that, good heavens, it is public knowledge, and I cannot see any objection to it. How you are going to overcome the problems of time and priority and selection, I do not know. It is going to be difficult. But, yes, I agree with you.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. I believe Mr. Deans has one question. We would have two minutes, Mr. Deans.

Mr. Deans: Thank you very much.

Mr. Fraser, do you think it is reasonable that the government should be able to raise taxes, directly or otherwise, without specific legislative approval for indeterminate periods of time?

Mr. A. Fraser: Well, Mr. Deans, I read your observations on that—not too carefully in the time at my disposal on the thing here. You are in the situation, of course, where it is absolutely necessary. I know very little about financial proceedings, and I say that at once. I have deliberately tried to abstain from any particular talk about either the expenditure or the taxing provisions, because I do not know much about them. I am sure it is essential, of course, that the element of surprise be there, at least to some degree. I am positive of that. On the other hand, if I read you correctly in your observations the other day, the establishment of some kind of a time limit on that seems to me to be a highly desirable thing.

Whether at the same time, however, you are going to extract that from the government in their present position of supremacy, and whether at the same time you are prepared to allow some kind of allocation of time on the passage of those matters, is another matter that you would want to have a look at. But certainly, I cannot think it is a good thing to allow unlimited amounts of time to go back and forth before allowing yourself to be in an illegal situation.

The Chairman: Thank you. Gentlemen, before thanking Mr. Fraser, I would like to remind you we have 15 minutes to get to Room 16 for the luncheon with Mr. Jerome. You can leave your personal documents here. This room will be locked until 3.30 p.m..

[*Traduction*]

M. A. Fraser: C'est exactement la recommandation que j'ai faite l'autre jour au Nouveau-Brunswick. Je ne vois guère l'intérêt d'avoir des rapports annuels qui sont déposés et classés dans des dossiers. Il reste, bien entendu, le problème d'avoir un comité avec suffisamment de temps à sa disposition et de sagacité pour savoir quels rapports devraient être étudiés, mais c'est une autre question. Il serait peut-être souhaitable de constituer un autre comité . . . sur les sociétés de la Couronne, ou sur les rapports annuels, par exemple. Vous avez vous-même, je crois, fait certaines propositions concernant le retrait de certains ministères du processus des crédits pour les faire examiner par un comité plénier. On pourrait peut-être envisager une opération du même ordre pour les rapports annuels, et je n'y vois pas d'objection. Ce sont des questions qui doivent être portées à la connaissance du public, à mon avis, et je n'y vois aucune objection. Je ne sais comment vous allez résoudre les problèmes de temps, de priorité et de sélection, mais cela ne sera certainement pas facile. Je suis d'accord avec vous sur l'essentiel.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie, monsieur Baker. Je crois que M. Deans a une question à poser, vous n'avez que deux minutes, monsieur.

M. Deans: Je vous remercie beaucoup.

Vous paraît-il raisonnable, monsieur Fraser, que le gouvernement soit autorisé à lever des impôts, directs ou autres, pendant des périodes indéfinies sans l'approbation spécifique du Parlement?

M. A. Fraser: J'ai parcouru ce que vous avez écrit à ce sujet, monsieur Deans, mais rapidement, car je n'avais pas beaucoup de temps. Vous vous trouvez dans une situation où c'est absolument nécessaire. Je reconnais toutefois que je ne sais pas grand-chose des délibérations financières. C'est parce que je ne connais pas grand-chose à ces questions que je me suis abstenu de traiter des sujets comme les dépenses ou les dispositions fiscales. Un élément de surprise doit toujours être présent, dans une certaine mesure du moins, cela me paraît essentiel et je n'ai aucun doute là-dessus. D'autre part, si j'ai bien lu ce que vous aviez à en dire l'autre jour, il me semble très désirable d'y fixer une limite de temps.

Mais est-ce que vous êtes en mesure d'obtenir cela, à l'heure actuelle, d'un gouvernement qui est en position de suprématie? Et êtes-vous disposé, en même temps, à réserver du temps à l'étude de ces questions? C'est là une autre affaire, qu'il faudrait examiner soigneusement. Mais il ne me paraît certainement pas souhaitable de permettre que trop de temps se passe en discussions et tergiversations.

Le président: Merci. Messieurs, avant de remercier M. Fraser, je voudrais vous rappeler que nous avons 15 minutes pour nous rendre à la salle 16, pour le déjeuner avec M. Jerome. Vous pouvez laisser vos documents personnels dans cette salle, qui sera fermée à clé jusqu'à 15h30.

[*Text*]

• 1200

Mr. Fraser, I would just like to say, on behalf of the members of this committee, I feel we are really in your debt. We have learned a lot this morning. We have found your testimony and your answers to the questions most interesting; and I would not be surprised if you were invited back to this committee later on. I hope you will be free to do so. Thank you.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Je voudrais seulement vous dire, monsieur Fraser, au nom des membres de ce Comité, combien nous vous sommes redevables pour tout ce que nous avons appris ce matin. Votre témoignage et vos réponses ont été du plus grand intérêt et je ne serais pas étonné si vous receviez de nouveau une invitation de ce Comité, en espérant que vous serez en mesure de revenir. Je vous remercie.

La séance est levée.

AFTERNOON SITTING

• 1535

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. I will now call this meeting to order.

We have, as our witness this afternoon, a very distinguished Canadian whom most of you know in his former position of Auditor General of Canada and who, as you all know, filled the position of Auditor General with a great deal of distinction. Mr. Macdonell is now Chairman of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

I had the opportunity, with Mr. Huntington, of working with him for a number of years on the Public Accounts committee. There is no doubt that this is an important witness who, I am sure, will be very interesting and probably provocative, perhaps even more so than other witnesses we have had. I am saying this because of the great deal of publicity he has had. I am sure, Mr. Macdonell, we will find your testimony very, very interesting, and I am sure the question period will even be more so. As you know, I will be leaving about 4.30 this afternoon, not out of disrespect to you, sir, but because of a personal commitment. You can be sure that I shall look forward to your testimony and will read the text to get the full impact of your answers to the questions from my colleagues. I now invite you to begin, sir.

• 1540

Mr. J.J. Macdonell (President, Canadian Comprehensive Auditing Foundation): Thank you very much, Mr. Chairman, for those warm words of welcome and, also, for the challenge that I may attempt to be provocative. Those who know me well know that I am a kindly old coach, rather self-effacing, somewhat bashful, and I have not changed a bit since I used to come over pretty regularly.

It is quite nice to be back in the presence of two distinguished members of the Public Accounts committee who, I think, together and with their colleagues on the committee produced something that is obviously very important to the deliberations of your committee, sir. I refer, of course, to the information for Parliament. That is the first topic I would like to offer some comments on.

I do not have a prepared statement, although I do have some notes from which I intend to speak. Unfortunately, I did not

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. Je déclare la séance ouverte.

Cet après-midi, nous recevons comme témoin un Canadien très distingué que la plupart d'entre vous connaissent puisqu'il a occupé le poste de vérificateur général du Canada, rôle dont il s'est acquitté avec grande distinction. M. Macdonell est maintenant président de la Fondation canadienne de vérification intégrée.

Avec M. Huntington, j'ai eu l'occasion pendant de nombreuses années de travailler avec lui au Comité des comptes publics. Il va sans dire que c'est là un témoin important qui, j'en suis sûr, sera très intéressant et dont les propos nous donneront probablement à réfléchir, peut-être plus que les autres témoins que nous avons entendus. Je dis cela à cause de toute la publicité dont il a fait l'objet. Monsieur Macdonell, je suis convaincu que nous trouverons votre témoignage très intéressant et je suis sûr que la période de questions le sera davantage. Comme vous le savez, sans vouloir vous manquer de respect, mais à cause d'engagements personnels, je devrai m'absenter vers 16h30. Vous pouvez être sûr que j'ai hâte d'entendre votre témoignage dont je lirai la transcription pour saisir pleinement la portée de vos réponses aux questions de mes collègues. Monsieur, je vous donne maintenant la parole.

M. J.J. Macdonell (président, Fondation canadienne des vérifications intégrées): Monsieur le président, je vous remercie beaucoup de ces paroles chaleureuses de bienvenue et aussi pour m'avoir mis au défi de donner à réfléchir. Ceux qui me connaissent bien savent que je suis un vieil entraîneur gentil, plutôt effacé, plutôt timide, et je n'ai pas changé d'un poil depuis que je venais ici assez régulièrement.

Il me fait plaisir de revoir deux membres distingués du Comité des comptes publics, lesquels, je pense, ensemble avec leurs collègues du comité, ont produit quelque chose qui est d'une importance indéniable pour les délibérations de votre comité, monsieur. Je parle, bien sûr, de l'information pour le Parlement. C'est le premier sujet que j'aimerais aborder.

Je n'ai pas préparé de déclaration, quoique j'aie quelques notes que j'ai l'intention d'utiliser. Malheureusement, je n'ai

[*Texte*]

have the time to prepare a statement; I was out of town last week, Mr. Vice-Chairman, and when I came back I tried to do my homework. With the help of Mr. Travella, I certainly had a lot of homework to do, because he sent me over a great deal of information which I have done my best to catch up on.

To start off on the subject of information, which I think has been properly defined as " . . . the key to accountability in the hands of those who are in a position to do something about it." I do not claim authorship to this definition, but I certainly have found nothing better on a subject so important to Parliament as accountability.

I would like to refer to the first element of accountability for Parliament, and I refer, obviously, to financial information and related non-financial information. Here I refer to something which already has been the subject of some discussion by your committee, Mr. Chairman, and that is Part III of the Estimates. Possibly a very short history of how Part III came into being might be of interest. I know it will be certainly not new information to either you or to Mr. Huntington, because you were very active participants in what I think would be properly referred to as the genesis, or the birth, of the reform of the estimates.

But for the benefit of the other members of your committee, sir, because this is such an important beginning of the whole change not only of information but, ultimately, of accountability, this resulted from five years of placing before Parliament in my annual report the need for very significant reforms in the quality and nature of the information presented to Parliament in the form of both the estimates and the public accounts. This was one particular crusade that I was not winning. I was naive enough to think that this peculiar, flexible, kind of information which was produced in the estimates was accidental.

But of course it was not accidental at all. As I began to learn, the information of the estimates deserves a degree of flexibility because it is very convenient to be able to transfer a million here and a million there, as time proceeds. But with the accounting-oriented mind that I possessed, I thought it was the beginning of the authorization of expenditure process. And, frankly, it was not until in the 1978 report that I put 79 pages in that annual report to demonstrate clearly what we meant by the kind of information that Parliament needed to begin to get control of the public purse, that the information began, I think, to take on a different perspective.

I shall never forget the series of meetings in which members of Parliament, who were members of the Public Accounts committee on both sides, began to ask questions of the witnesses who were departmental people—the reason being that we had used live information. We had merely reassembled this live information from information which was there. I think that both our chairmen today, and Mr. Huntington, who at that time was the chairman of the Public Accounts committee—Mr. Lefebvre was the vice-chairman—will remember the impact of this live information and that because the Public

[*Traduction*]

pas eu le temps de rédiger une déclaration, la semaine dernière je n'étais pas en ville, monsieur le vice-président, et j'ai essayé de me préparer à mon retour. Grâce à M. Travella, j'avais beaucoup de travail à faire car il m'a fait parvenir énormément d'informations et j'ai fait de mon mieux pour les lire.

Je vais commencer par l'information qui a été très bien définie comme « . . . la clé de la responsabilité redditionnelle pour ceux qui sont en mesure d'y donner suite». Je ne prétends pas être l'auteur de cette définition, mais je n'ai absolument rien trouvé de mieux sur un sujet aussi important pour le Parlement que la responsabilité redditionnelle.

Je voudrais aborder le premier élément de la responsabilité redditionnelle pour le Parlement et il s'agit, bien sûr, de l'information financière et de l'information connexe non financière. Monsieur le président, il s'agit là de quelque chose qui a déjà fait l'objet de discussions par notre comité et c'est la partie III du budget. Il serait peut-être intéressant de vous donner un très bref historique de la façon dont la partie III fut conçue. Je sais que ce ne sera pas de l'information nouvelle pour vous, monsieur Huntington, car vous avez participé activement à ce qu'on devrait appeler, en toute justice, la genèse ou la naissance de la réforme du budget.

Toutefois pour le bénéfice des autres membres du comité, monsieur, car il s'agit d'un début, très important, du changement de fond en comble non seulement de l'information, mais en fin de compte de la responsabilité redditionnelle, ce travail était l'aboutissement des recommandations contenues dans mon rapport annuel, soumis cinq années de suite au Parlement, et faissant ressortir la nécessité d'une réforme profonde dans la qualité et la nature de l'information soumise au Parlement sous forme de budget et de comptes publics. C'était là une croisade où je n'ai obtenu aucun succès. J'avais la naiveté de croire que ce genre d'information, particulière et souple, était fournie accidentellement dans le budget.

Bien sûr, ce n'était pas accidentel du tout. Avec le temps, j'ai appris que l'information contenue dans le budget demandait un certain degré de souplesse, car c'était très commode de pouvoir transférer un million par ci, un million par là, au fil des mois. Toutefois, étant donné ma mentalité de comptable, j'ai pensé que c'était le début du processus d'autorisation des dépenses. Franchement, ce n'est que dans mon rapport de 1978 que j'ai inclus 79 pages afin d'expliquer clairement ce que nous entendons par l'information dont le Parlement avait besoin pour commencer à s'assurer le contrôle des derniers publics et c'est à ce moment-là, je pense, que l'information a commencé à prendre un différent éclairage.

Je n'oublierai jamais les séances pendant lesquelles les députés des deux côtés, membres du Comité des comptes publics, ont commencé à poser des questions aux témoins des ministères . . . parce que nous avions utilisé des informations factuelles. J'avais simplement à réorganiser ces informations factuelles à partir d'informations qui étaient là. Je pense que nos deux présidents d'aujourd'hui, et M. Huntington, qui était président du Comité des comptes publics à l'époque, M. Lefebvre en était le vice-président, se souviendront de l'effet provoqué par cette information factuelle car le Comité des comptes publics,

[*Text*]

Accounts committee, the steering committee and the members of Parliament, regardless of party, endorsed the recommendation I had been making for five years, that this was indeed the kind of information Parliament wanted. The process was started under the direction of the Comptroller General of Canada, of course with the very active participation of the Secretary of the Treasury Board. The office of the Auditor General was actually represented on this task force that began the studies in 1979, and the product, which of course is just marvellous for me to see, is now represented by Part III of the estimates.

• 1545

I would like to make my first point, Mr. Chairman. It has always concerned me, having appeared for seven years in front of the Miscellaneous Estimates committee, that were I a member of Parliament it must indeed be a highly frustrating experience to go through this estimates procedure knowing that the committee is not in a position to change even a dollar, so therefore their comments, as they certainly were in my case, are quite far-ranging and do not deal at all with the estimates. My comments dealt with whether I had enough resources and many other quite interesting questions, but they had very little to do with the figures I presented. I imagine this indeed might be the case for most consideration of most estimates.

My first suggestion, Mr. Chairman, is that I think there is too rigid a structure in the consideration of the estimates. I think it might be wise for your committee, sir, to consider the notion that this is not necessarily an amendment in the estimates and need not be regarded as anything resembling the vote of non-confidence in the government.

It seems to me, from a parliamentary standpoint and the accountability process, that if we changed the names—I am not much for just changing names; I think you change the substance and do not worry too much about names—but in this case I am wondering, when they come to a committee of Parliament, if maybe we should not think of the estimates as basically proposals for expenditures—not appropriation, but proposals for expenditure—and that indeed the committee considering these proposals for expenditure can offer suggestions as parliamentarians and it will not be considered any lack of confidence on the part of the government if they should consider and take into account these suggestions.

I understand that in other aspects of parliamentary procedure, on the clause-by-clause study of a bill, it is quite possible for amendments to take place. Indeed, I remeber that on the the Auditor General Act there were several amendments made at the committee level, and I think this is not a problem. So if we adopt a type of procedure that exists in other parts of the parliamentary legislative procedure, I think it would be very beneficial from the standpoint of the interest and the action taken by estimates committees. I think that once they are approved they then become appropriations for expenditure and, Mr. Chairman, that leads me into my next point.

[*Translation*]

le comité directeur, les députés, peu importe leur allégeance, ont adopté la recommandation que je formulais depuis cinq ans, à savoir que c'était là en réalité le genre d'information que le Parlement voulait. Le processus fut entamé sous la direction du contrôleur général du Canada avec, bien sûr, la participation très active du secrétaire du Conseil du Trésor. Le bureau du vérificateur général était représenté dans ce groupe de travail qui commença son étude en 1979, étude dont le résultat constitue la partie III du budget, et je m'en félicite.

Voici mon premier point, monsieur le président. Ayant, pendant sept ans, comparu devant le Comité des prévisions budgétaires, je me suis toujours dit que si j'étais député cette procédure budgétaire m'aurait complètement découragé car le Comité n'est pas en mesure de modifier même un dollar, donc ses commentaires, comme c'était certainement le cas pour moi, sont très généraux et ne portent pas du tout sur le budget. Mes commentaires portaient sur la suffisance des ressources et d'autres sujets très intéressants, mais touchaient très peu aux chiffres que je donnais. Je devine que c'était très souvent le cas pour l'étude du budget.

Monsieur le président, je pense en premier lieu que la structure pour l'étude du budget est trop rigide. Monsieur, je pense que votre Comité devrait se dire qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un amendement au budget ou d'une motion de censure contre le gouvernement.

Il me semble que du point de vue parlementaire et sous l'optique de la responsabilité redditionnelle, si nous changions le nom—je ne suis pas tellement en faveur d'un simple changement de nom en guise de solution, je pense que l'on devrait s'attaquer au fond au lieu de perdre son temps à propos des appellations—toutefois, dans ce cas-ci, je me demande si au moment où un Comité du Parlement est saisi du budget, l'on ne devrait pas le considérer au fond comme des propositions de dépenses . . . pas des crédits, des propositions de dépenses . . . Donc les membres du comité étudiant ces propositions de dépenses peuvent, comme parlementaires, faire des suggestions et l'on ne considèrera pas comme un manque de confiance de sa part si le gouvernement étudie ces suggestions et en tient compte.

Je crois savoir que dans d'autres domaines de la procédure parlementaire, lors de l'étude article par article d'un projet de loi, il est tout à fait possible de présenter des amendements. En fait, je me souviens que bon nombre d'amendements ont été apportés en comité à la Loi sur le vérificateur général et je ne pense pas que ce soit là un problème. Du point de vue de l'intérêt du comité sur les prévisions budgétaires et des mesures qu'il prend, je pense que ce serait très avantageux si nous adoptions la procédure parlementaire en vigueur dans d'autres domaines législatifs. Monsieur le président, une fois adoptées, ces propositions deviennent des crédits, et cela m'amène à mon deuxième point.

[*Texte*]

I feel that an appropriation for expenditure is essentially an authorization by Parliament to spend public money for the purposes for which it has been identified, and once that action is understood by all concerned it then begins properly the information process on accountability. From that point you come to the public accounts. I pleaded with a nameless chairman of the Public Accounts committee that once during my term of office of seven years as Auditor General we actually consider the public accounts. He said, Macdonell, it is a totally useless waste of the valuable time of the committee; they are totally meaningless. I said I knew that, but maybe just for the sake of satisfying me just once in seven years they could actually consider the public accounts, and I hoped he would do it. And he did it. I think it took half of a meeting—and that is the public accounts of Canada accounting now for something like $70 to $80 billion a year.

I do not imagine there is much more attention paid to them than that, nor should there be. They are really a total waste of time, not in the preparation but much more in the lack of information they convey. They are a little better than a glorified adding machine tape.

• 1550

In terms of what is coming down the pike, this reformed, revised presentation of the estimates will have its mirror in a document that I would urge all committees of Parliament to consider because this is your accountability statement. It will be three-dimensional. It will say, for the first time, this is not just the total amount of money that is spent. It will say this is the money that was authorized; this was the number of widgets we thought should have been produced; this is the reason for the overrun. If there ever is an underrun, I think you should pin the *Croix de guerre* on the person who does it, but be that as it may. That is probably stricken from the record, Mr. Chairman. Based on some years of experience, I have not seen many lapses.

But, coming back to it, it is the accountability for what was done with this money in narrative terms, not just accounting terms and a few miserable little tables. It is much more a real accounting. Once you get to that stage, you are beginning the real financial accountability process of government to Parliament and, more importantly, of public servants to government and through government to Parliament itself. In other words, I think we are reaching the stage—and we certainly reached it long ago in the Public Accounts committee—where we short-circuit, quite properly, the ministerial responsibility.

I can only remember very few occasions when the minister appeared in the Public Accounts committee. That happened to be, I think, with the Auditor General Act, and I think Mr. Chrétien, when he was President of the Treasury Board, when I had the temerity to suggest that they restructure the Treasury Board to provide for a Comptroller General of Canada, came three or four times. But that was the only time. I see no

[*Traduction*]

Je pense qu'un crédit est essentiellement une autorisation donnée par le Parlement de dépenser des fonds publics à des fins auxquelles ils ont été affectés. Le processus d'information sur la responsabilité redditionnelle commence vraiment une fois que tous les intéressés en sont conscients. De là, on passe aux comptes publics. J'ai prié un président du Comité des comptes publics dont je tairai le nom pour qu'au moins une fois pendant mon mandat de sept ans comme vérificateur général, nous étudiions vraiment les comptes publics. Il a répondu: Macdonell, c'est une perte totale du temps précieux du Comité, ils sont absolument sans valeur. J'ai répondu que je le savais, mais peut-être simplement pour me satisfaire une seule fois en sept ans, le comité pourrait-il étudier effectivement les comptes publics et que j'espérais qu'il le fasse. Il l'a fait. Je pense que cela nous a pris uen demi-séance ... alors qu'ils s'agissait des comptes publics du Canada portant sur quelque 70 à 80 milliards de dollars par année.

Je ne pense pas qu'on leur accorde une plus grande attention, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessaire. Cela représente vraiment une perte totale de temps, non pas tant dans leur préparation, mais beaucoup plus par l'absence d'information qu'ils transmettent. C'est tout juste mieux qu'une bande de machine à calculer.

Au sujet de ce qui s'en vient, de cette nouvelle formulation du budget, il se réflètera dans un document que je presse tous les comités parlementaires d'étudier car c'est là votre déclaration de responsabilité redditionnelle. Le budjet sera tridimensionnelle. Pour la première fois, il ne donnera pas que le total des sommes dépensées. Il dira voilà les sommes autorisées; voilà le nombre de trucs qui, à notre avis, auraient dû être produits; voilà la raison du dépassement. S'il y a économie, je pense que vous devriez donner la Croix de guerre à la personne responsable, quoi qu'il en soit. C'est probablement rayé du compte rendu, monsieur le président. D'après mes années d'expérience, j'ai vu très peu de crédits non dépensés.

Toutefois, pour revenir à nos moutons, il s'agit de rendre compte de l'utilisation de ces fonds en termes narratifs, non seulement en termes comptables avec quelques malheureux petits tableaux. C'est une comptabilité beaucoup plus vraie. Lorsque vous atteignez cette étape, vous commencez vraiment le processus de reddition de comptes du gouvernement au Parlement et, ce qui est plus important, des fonctionnaires au gouvernement et, par le truchement de celui-ci, au Parlement lui-même. Autrement dit, je pense que nous approchons du stade ... et nous l'avons certainement atteint il y a longtemps au comité des Comptes publics ... où nous court-circuitons, en toute légitimité, la responsabilité ministérielle.

Je ne me souviens de quelques rares occasions où le ministre a comparu devant le Comité des Comptes publics. Je pense que M. Chrétien a comparu 3 ou 4 fois en qualité de président du Conseil du Trésor, lorsque j'ai eu la témérité de suggérer la restructuration du Conseil pour créer le poste de contrôleur général du Canada. Ce fut là la seule occasion. Je ne vois aucune raison pour laquelle un ministre devrait comparaître

[*Text*]

reason at all for a minister to come on the accountability process because the administration is really in the hands of the public servants. That is where it belongs. That is where, incidentally, over these many years, deputy ministers did appear, and I think they took a far greater interest in the proceedings of the Public Accounts committee in later years than they did in the earlier years.

The final piece of major information for a parliamentary committee—specifically, the Public Accounts committee—is, of course, the Auditor General's report. The innovation that has taken place in the past number of years, of course, has produced a much greater emphasis on the organization and the procedures and the systems and the results of these than on isolated transactions, and I think the results speak for themselves. I think the Public Accounts committee is now able to deal with major issues—they deal with information issues, for example—and I hope that continues.

That is the end of my presentation on information, Mr. Chairman.

I would now like to proceed to the next subject I would like to outline and that is, what does Parliament do with this information? Here I have some proposals to put forward for consideration, and I am referring specifically to the committee responsibilities. My first note here is to consider rearranging the present responsibilities of some committees. Having now outlined the information system as I know it is being developed for Parliament under the aegis of the President of the Treasury Board, supported, of course, by the Comptroller General and the Secretary of the Treasury Board, I now move to what you do with that information to make it effective so that you will regain control.

First of all, I think the Public Accounts committee might well contemplate transferring some of its present responsibilities to other committees. Here, when you really do have an information system that provides real information to you—in a report, for example, from the departments that explains, in narrative and in detail, non-financial information in terms of the accountability process: Why did a department have to exceed the authorized money, get supplementary appropriations? Why did these variances occur?—you get performance indicators, for example; it becomes a live kind of report. Here I propose that the other standing committees of Parliament which have responsibilities for major spending departments begin to close this information loop.

It has not mattered much until now; the public accounts do not mean much anyway. But they are going to become much more meaningful, as I am sure the Comptroller General has informed you if he has appeared as a witness before your committee. And at the time that happens I would propose .... Just by way of example, the type of departments I would have in mind would be health, welfare and social affairs; agriculture; labour, manpower and immigration; national resources and public works; defence; particularly transport—this is a

[*Translation*]

dans le cadre de ces processus de reddition de comptes car l'administration relève réellement des fonctionnaires. C'est là sa vraie place. Soi dit en passant, c'est là qu'au cours de nombreuses années, les sous-ministres ont comparu et je pense que ces dernières années, ils ont pris plus grand intérêt aux délibérations du comité des Comptes publics qu'ils ne le faisaient par le passé.

Le dernier document d'information important pour un comité parlementaire ... spécifiquement pour le comité des Comptes publics ... c'est, bien sûr, le rapport du Vérificateur général. Les innovations des dernières années ont bien sûr eu comme résultat une plus grande attention accordée à l'organisation, aux procédures, aux sytèmes et aux résultats de ceux-ci qu'aux opérations individuelles, et je pense que les résultats se passent de commentaires. Je pense que le comité des Comptes publics est maintenant en mesure d'étudier les questions importantes ... par exemple il étudie la question de l'information et je souhaite que cela se continue.

Monsieur le président, cela conclut mon exposé sur l'information.

Je voudrais maintenant passer à l'autre sujet dont je veux parler, à savoir que fait le Parlement de cette information. J'ai quelques propositions à soumettre à votre étude, à propos des responsabilités des comités. Je parlerai d'abord de la possibilité de réorganiser les responsabilités actuelles de certains comités. Ayant maintenant décrit le système d'information en cours de mise en place pour le Parlement sous l'égide du Président du Conseil du Trésor, avec l'appui bien sûr du Contrôleur général et du secrétaire du Conseil du Trésor, je veux maintenant parler de ce que vous faites de cette information pour qu'elle soit efficace afin que vous repreniez le contrôle.

D'abord, je pense que le comité des Comptes publics pourrait très bien envisager le transfert d'une partie de ses responsabilités actuelles à d'autres comités. Lorsque vous avez vraiment un sytème d'information qui vous fournit des informations factuelles—par exemple dans un rapport des ministères expliquant en termes narratifs et en détail, des informations non-financières dans le cadre du processus de reddition de comptes: pourquoi un ministère a-t-il dépassé les crédits autorisés, pourquoi a-t-il obtenu des crédits supplémentaires? Quelle est la raison de ces écarts?—alors vous obtenez des indices de performance, par exemple; cela devient un rapport vivant. Je propose que d'autres comités parlementaires permanents ayant sous leur coupe des ministères dotés d'un budget important, commencent à combler cette lacune d'information.

Jusqu'ici ce n'était pas tellement important; les comptes publics ne sont pas tellement importants. Toutefois ils vont le devenir de plus en plus, comme le Contrôleur général a dû vous en parler s'il a comparu devant votre Comité. À ce moment-là, je proposerais ... A titre d'exemple, je pense au ministère de la Santé et du Bien-être social, au ministère de l'Agriculture, au ministère du Travail, au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, au ministère des Ressources nationales et des Travaux publics, au ministère de la Défense et en particu-

[*Texte*]

very big department and one where a great deal of time and effort is needed to analyse what has been going on. Transport is the perfect example. And there I propose that the proposals for expenditure—I am going to use the name that I suggest which takes out this awful rigidity which you are subjected to now, that you cannot change even a dollar. This may require very substantial consideration and may not happen. I hope it does happen though because it then gives an estimates committee a real role to play in the parliamentary process.

• 1555

But I suggest there that the estimates, to use the old phrase, and the proposals for expenditures, as I am using the new phrase, be considered as they are now by the Transport committee. Then I also suggest that the new form of public accounts be transferred from the Public Accounts committee to the Transport committee. I further propose that the sections of the Auditor General's annual report, particularly the comprehensive audit sections, be transferred to the Transport committee, so you have there the total information process.

This is the committee which is the specialist in transport. They look at the beginning, which is the proposals for expenditures, the amended proposals if there are amendments, and I hope there are. I am not saying that critically at all, I am just saying that the parliamentary process then has a real input to this. Then the appropriations start the process of accountability, and then you have the public accounts in their new form, which is departmental reports, explanatory departmental reports—the opportunity for you to ask questions.

I would like to digress from these notes for a moment because this is the time that I would like to put on record with your committee, sir, one of the most important issues I think Parliament should deal with, and I refer here to the results of program evaluation. In some of the material I am going to place on record later you will find copies, some extracts from the speech by the President of the Treasury Board in Vancouver on June 21 in which he talks about how program evaluation is now being introduced in the Government of Canada so that selection of programs has to be made. We are no longer rich enough that we can keep on funding every program, some of which were started 45 years ago, without any kind of evaluation. I feel, sir, if that type of report is put forward by a department, an honest evaluation of its own programs, and with credibility added to it by the Auditor General of Canada, then it seems to me you have something in, for example, the Transport committee and in the Public Accounts committee, where you really can question the administrative people as to what happened and why it happened. If there ares no evaluations and you think there should have been evaluations, I think you can quite properly put on record that you would wish those to be done, and the least you will want is a report from the Auditor General that they are not evaluable because it is part

[*Traduction*]

lier au ministère des Transports, car il s'agit là d'un ministère très important et auquel il faut consacrer beaucoup de temps et d'effort pour analyser ce qui s'y passe. Le ministère des Transports en est le parfait exemple. Et une fois de plus, je propose que les propositions de dépenses—je veux utiliser l'expression que j'ai proposée et qui a pour avantage de supprimer cette rigidité auquelle vous êtes soumis, puisque vous ne pouvez même pas changer un dollar. Ceci nécessitera peut-être une analyse approfondie et ne se produira peut-être pas. J'espère cependant que cela sera le cas, car cela permet à un comité des prévisions budgétaires de jouer un rôle réel dans le cadre du processus parlementaire.

Mais je propose que les prévisions budgétaires pour reprendre l'ancienne expression, et les propositions de dépenses, nouvelle expression, soient étudiées comme c'est le cas actuellement par le comité des transports. Je propose ensuite que l'étude de la nouvelle forme des comptes publics soit effectuée non plus par le comité des comptes publics mais par le comité des transports. Je propose de plus que les parties du rapport annuel du vérificateur général, en particulier les parties portant sur la vérification générale, soient analysées par le comité des transports pour que le processus d'information soit total.

Voilà donc le comité spécialisé dans les transports. Ses membres commencent par se pencher sur les propositions de dépenses, puis sur les modifications s'il y en a et j'espère qu'il y en a. Ne prenez pas cela comme une critique, je veux simplement dire qu'ainsi le processus parlementaire joue à fond. Ensuite l'affectation des crédits budgétaires lance le processus de responsabilité; il faut ensuite examiner les comptes publics version nouvelle, c'est-à-dire, les rapports des ministères, les rapports explicatifs des ministères, vous donnant ainsi l'occasion de poser des questions.

Je voudrais m'écarter un peu de ces notes un instant car j'aimerais dire officiellement, monsieur, à votre comité que l'une des questions les plus importantes sur lesquelles le Parlement devrait se pencher, porte sur les résultats de l'évaluation des programmes. Dans certains documents que je voudrais annexer au procès-verbal, vous trouverez des extraits du discours prononcé par le président du Conseil du Trésor à Vancouver le 21 juin, dans lequel il annonce que l'évaluation des programmes se fait maintenant au sein du gouvernement du Canada, ce qui oblige à en sélectionner certains. Nous ne sommes plus assez riches pour continuer à financer tous les programmes, dont certains ont été lancés il y a environ 45 ans, sans évaluation aucune. Je pense, monsieur, que si ce type de rapport est publié par un ministère, c'est-à-dire une évaluation honnête de ses propres programmes, auquel s'ajouterait une certaine crédibilité accordée par le vérificateur général du Canada, alors il me semble que, par exemple, au sein du comité des transports et du comité des comptes publics, vous pourrez réellement questionner les administrateurs sur ce qui s'est passé et pourquoi. Si aucune évaluation n'a été effectuée et que vous pensez qu'il devrait y en avoir une, je crois que vous pouvez très bien leur faire savoir officiellement que vous voulez que ces évaluations soient effectuées et vous devriez

[*Text*]

of his legal mandate, part of his legal responsibilities to Parliament to cause this to be done.

I wanted to digress from my .... I may come back to this. I think this is the sort of thing that then gives a committee of Parliament an opportunity to say: What were the goals of this program? What did it produce? If there is no attempt to report back directly to Parliament through the channels of government what it produced, and was it economically produced, and was it efficiently produced, and was it effective .... I think that is the completion of the process of accountability on behalf of the taxpayers. I really do.

As I said, I departed from my notes on that one. Let us get back to committee responsibilities and the rearrangement of them.

I would transfer the information scrutiny responsibilities from the Miscellaneous Estimates committee to the Public Accounts committee for those departments which do not have a standing committee of their own. I refer, for example, to the Office of the Auditor General—that I happen to know, Justice most likely, Finance, some of these departments that do not have a committee to examine their estimates.

• 1600

That again completes the information process for the Public Accounts committee. So you wind up by having the total information system, as it is now being conceived, developed and designed for you, in committees that are in a position to do something about it.

I would also like to propose, sir, that the Public Accounts committee assume a function I do not really think—and again, I never presume to be any expert on Parliament; my vantage point has simply been the Public Accounts committee and once a year the Miscellaneous Estimates committee—but I do think the Public Accounts committee takes on enlarged responsibilities, first in the estimates, as I mentioned, but next, I think they should look at the consolidated estimates and retain responsibility for the consolidated public accounts in the new form. This is a macro approach to government as a whole. I think it used to be done by the committee as a whole, periodically. That mechanism seems to have disappeared from the accountability process. I think it should be restored and some committee, particularly the Public Accounts committee, should be looking at this picture in the overall framework.

Finally in this section of my notes, I would propose something that is not new. I am sure the Lambert committee report proposed this, and I have read about it in other places, but just to get it on the record—that the Public Accounts committee's reports, and those of the standing committees on these aspects I am talking about, be given time in Parliament for debate. I have seen at close quarters—

[*Translation*]

avoir au moins un rapport du vérificateur général selon lequel ces programmes ne peuvent être évalués, car cela en fait fait partie de son mandat, partie de ses responsabilités envers le Parlement.

J'ai voulé m'écarter de mes ... Je reviendrai peut-être là-dessus tout à l'heure. Ainsi, un comité du Parlement peut avoir l'occasion de se demander quels étaient les objectifs du programme. Quels en ont été les résultats? Si aucune tentative n'est faite pour faire rapport directement au Parlement par l'intermédiaire des ministères sur ce qui a été produit, si cela l'a été de façon rentable et efficace ... Je pense que c'est ainsi que l'on peut compléter le processus de responsabilité au nom des contribuables. Je le pense sincèrement.

Comme je l'ai dit, je me suis écarté de mes notes. Revenons aux responsabilités des comités et à leur réorganisation.

Je transfèrerais l'examen des renseignements du comité des prévisions budgétaires en général au comité des comptes publics pour les ministères qui ne répondent pas à un comité permanent. Je pense, par exemple, au bureau du vérificateur général que je connais, probablement au ministère de la Justice, au ministère des Finances, à certains ministères dont les prévisions budgétaires ne sont pas analysées par un comité en particulier.

Voilà qui parachève aussi le processus d'information du comité des comptes publics. Vous finissez donc par disposer d'un système d'information intégral, tel qu'il est actuellement conçu pour vous, au sein des comités qui sont en mesure de prendre des décisions à ce sujet.

J'aimerais également proposer, monsieur, que le comité des comptes publics assume une fonction que je ne pense pas—et de nouveau, je ne prétends pas être expert en matière parlementaire; tout que j'en connais, c'est le comité des comptes publics et une fois par an, le comité des prévisions budgétaires en général—mais je pense que le comité des comptes publics a des responsabilités plus grandes, premièrement en ce qui concerne les prévisions budgétaires, comme je l'ai déjà dit, mais je pense également qu'il devrait se pencher sur les prévisions budgétaires consolidées et être toujours responsable de la nouvelle version des comptes publics consolidés. Il s'agit là d'une approche globale en matière de gouvernement en général. Je pense que cela se faisait périodiquement par le comité. Ce mécanisme semble avoir disparu du processus de responsabilité redditionnelle. Je pense qu'il devrait être retabli et qu'un comité, en particulier le comité des comptes publics, devrait se pencher sur la situation globale.

Pour en finir avec cette partie de mes notes, je voudrais proposer quelque chose de pas vraiment nouveau. Je suis sûr le rapport du comité Lambert l'a proposé et je l'ai lu dans d'autres documents, mais pour que cela soit inscrit au procès-verbal, je voudrais dire que les rapports du comité des comptes publics et ceux des comités permanents qui portent sur les aspects dont je parle, puissent être débattus au Parlement. J'ai vu ...

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I did not hear what you said.

Mr. Macdonell: I repeat, sir: I feel the report to the Public Accounts committee and the reports to standing committees on this information process, the new approach I am using—that time be set aside in Parliament for these reports to be considered and debated; because when we are spending $70 billion a year right now of the taxpayers' money, I think these are certainly important enough issues. I have seen the work of the Public Accounts committee people, not just the Auditor General's—the time they have put in on some of their reports, and they are good reports—but it is just as if you threw them into the middle of the ocean and they disappeared. Nothing ever happens. I think it is terribly discouraging, and it does not complete the accountability loops. I really strongly recommend that consideration be given. I know House time is very, very scarce, but I do think on $70 billion a year it is worth getting a couple of days once in a while.

The next point I would like to make is on facilities. We are able to spend a huge amount of money on every kind of facility in the world. We have information facilities. We have travel expenses. We spend money on conferences all over the country and all over the world. I, frankly, having been a servant of Parliament for seven years, would strongly recommend that some of these resources be applied to support Parliament with decent research facilities. I know a couple of research officers are here present in the room, and this is by no means any crack at Mr. Adams, for example, who has done a splendid job for the Public Accounts committee for many years. But I am saying when you have an information system of this size and complexity to deal with, I think you need a permanent-force team. If the Library of Parliament can provide you with such a permanent-force team, so be it; but I think you need it—particularly the large standing committees, which deal with major expenses. I think the Public Accounts committee certainly needs it.

It might well be that this consolidated research facility can serve all purposes for analysis. I think it is just not fair to ask a small research team to do the analysis that is necessary, and I do think the parliamentary committees must stand apart in this case from the Office of the Auditor General of Canada. They have the resources. I think Parliament deserves its own resources so it is independent.

This next and final point, Mr. Chairman, is one I have already made. I placed it on the record when I was Auditor General. This is different from the point I just made. I think it is one thing to have your own research and analytical facilities for the Public Accounts and other key committees. It is a

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean—Carleton): Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

M. Macdonell: Je répète, monsieur: je pense que le rapport du comité des comptes publics et les rapports des comités permanents portant sur ce processus d'information, c'est-à-dire de cette nouvelle façon d'aborder les choses . . . Je pense que le Parlement devrait se réserver le temps d'étudier et de débattre ces rapports; car lorsqu'on songe que nous dépensons chaque année 70 millions de dollars tirés de la poche des contribuables, je pense qu'il s'agit là de questions suffisamment importantes. J'ai vu les travaux effectués par les membres du comité des comptes publics, non pas simplement à propos du rapport du vérificateur général—j'ai vu qu'ils consacraient beaucoup de temps à certains de leurs rapports qui sont en général très bons—mais c'est comme si vous les lanciez au milieu de l'océan où ils disparaissaient. Rien ne se passe. Je pense que c'est vraiment décourageant et que cela ne parachève pas le processus d'imputabilité. Je recommande instamment que l'on se penche sur cette question. Je sais que les députés ne disposent pas beaucoup de temps à la Chambre, mais je pense que l'on peut y consacrer deux jours de temps à autre lorsqu'on songe qu'on dépense 70 milliards de dollars par an.

Je voudrais ensuite soulever la question des installations. Nous pouvons dépenser des sommes faramineuses sur n'importe quel type d'installation au monde. Nous avons des moyens d'information. Nous avons des frais de déplacement. Nous dépensons de l'argent pour aller à des conférences dans tout le pays et dans le monde entier. J'ai moi-même été fonctionnaire pendant 7 ans et je recommande fermement que certaines de ces ressources soient affectées au Parlement pour qu'il se dote de moyens de recherche adéquats. Je sais qu'un ou deux documentalistes sont ici présents dans cette salle, il ne s'agit pas d'une plaisanterie visant M. Adams, par exemple, qui a abattu un travail considérable pour le comité des comptes publics depuis un certain nombre d'années. Mais je vous dis que lorsque le système d'information est de cette importance et de cette complexité, vous avez besoin d'une équipe permanente. Si la bibliothèque du Parlement peut vous fournir cette équipe permanente, très bien; mais je pense que vous en avez besoin et en particulier les comités permanents importants qui doivent se prononcer sur d'énormes dépenses. Je pense que le comité des comptes publics en a besoin sans l'ombre d'un doute.

Ces moyens de recherche regroupés pourraient bien servir à toutes sortes d'analyses. Je pense qu'il n'est tout simplement pas juste de demander à une petite équipe de recherche de procéder à l'analyse nécessaire et je pense que les comités du Parlement devraient, à cet égard, se séparer du bureau du vérificateur général du Canada. Ils en ont les ressources. Je pense que le Parlement mérite d'avoir ses propres ressources pour être indépendant.

Monsieur le président, j'ai déjà soulevé mon dernier point. Je l'ai dit officiellement lorsque j'étais vérificateur général. Cela diffère quelque peu du point que je viens de soulever. Je pense que c'est très bien d'avoir ses propres installations de recherche pour le comité des comptes publics et autres comités

[*Text*]

different thing to ask the Auditor General's office to conduct an inquiry or an investigation or a study on your behalf. I think it is only proper that a committee, any committee of Parliament—after all, if it is a majority government, there is a majority of members of the government on that committee—by a majority vote, when they are considering this information process—I am only in the realm of financial and related data—should be able to request the assistance of the Office of the Auditor General, with all of its facilities. It has lots of them and they are absolutely first-class—rent them if need be. They will never be in a position to tell you that they cannot do it because they do not have the time. They can make the time. All that has to be done is that Parliament votes the money and they will do it for you, and they will do a first-class job.

• 1605

To report back: this is in my view quite different from the research facility. The research facility is information that is coming up before your committee. This is something that you want more information on and I do, sincerely, recommend that this be a revision to the parliamentary rules, if that is necessary, to permit these committees to request the Office of the Auditor General to do these kind of inquiries. This is very important.

That completes my comments, Mr. Chairman, on committees, the committees' responsibilities.

I would now like to move on to a subject extremely dear to my heart which, of course, will be controversial in some respects, and I refer here to Crown corporations. I know, Mr. Chairman, in your own interest and that of the committee members, you may have to gavel me down because I can go on all day and all night on this subject. I suppose it is the memory of all we did for five or six or seven years culminating in a long, hot summer when I was extended past the date I wanted to retire by two or three months and I did this happily, because we worked very hard to make submissions to the Treasury Board on Bill C-27 which went down the drain, when the former government went down the drain. A team of about five of us worked for two months to make submissions as to how we felt the financial management control sections of that act could be improved to advantage. I called meetings of 11 corporation presidents, including the presidents of Air Canada, Canadian National and many other major Crown corporations twice. They came to Ottawa to review these in detail with us. And we made our submission and I am waiting breathlessly to see this hit the light of day; I have not seen it yet.

So I will conclude my comments by saying that I, frankly, consider that Parliament must regain control of Crown corporations, but I do not think that you are going to regain it under your present organizational set-up. I strongly recommend that you consider the establishment of a committee on Crown corporations. I add to that the plea that legislation be brought

[*Translation*]

importants. Mais ce serait une toute autre paire de manches de demander au bureau du vérificateur général de mener une enquête ou une étude en votre nom. Je pense qu'il est tout à fait justifié qu'un comité, n'importe lequel des comités du Parlement—après tout, s'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, une majorité de membres du gouvernement siègent au comité—par un vote majoritaire, lorsqu'ils se penchent sur ce processus d'information—et je ne me place que dans le domaine financier—devrait pouvoir demander l'aide du bureau du Vérificateur général qui dispose de toutes sortes d'installations. Elles sont nombreuses et de première qualité—vous pouvez même aller jusqu'à les louer. Ces gens ne pourront jamais vous dire qu'ils ne peuvent pas le faire car ils n'ont pas le temps. Ils peuvent le prendre. Tout ce qu'il faut faire, c'est que le Parlement vote les crédits nécessaires et ils le feront pour vous et comme il faut.

En ce qui concerne les rapports, c'est très différent des installations de recherche. Les moyens de recherche sont après tout des renseignements qui vous sont fournis. Vous voulez en savoir davantage sur un sujet et je recommande sincèrement que l'on révise les règles parlementaires à ce sujet, si nécessaire, pour permettre à ces comités de demander au bureau du Vérificateur général d'effectuer ce genre d'enquête. C'est très important.

Monsieur le président, cela complète les observations que j'avais à faire à propos des comités et de leurs responsabilités.

Je voudrais maintenant passer à un sujet qui me tient à coeur et qui soulèvera à certains égards certaines controverses: je veux parler des sociétés de la Couronne. Je dois vous dire, monsieur le président, que dans votre propre intérêt et dans celui des membres du Comité, vous devrez peut-être me faire taire car je pourrais parler en long et en large de ce sujet. Je suppose que c'est dû à tout ce que nous avons fait pendant 5, 6 ou 7 ans et qui a culminé en un long été chaud lorsque l'on m'a demandé de ne prendre ma retraite que 2 ou 3 mois après la date que j'avais choisie, et je l'ai fait de bon coeur car nous avons travaillé très dur pour proposer des recommandations au Conseil du Trésor à propos du Bill C-27 qui n'a finalement pas été étudié puisque le gouvernement a été renversé. Une équipe d'environ 5 personnes a travaillé pendant 2 mois pour présenter des recommandations sur la façon dont nous pourrions améliorer les articles de la loi traitant du contrôle de la gestion financière. J'ai réuni deux fois 11 présidents de société, y compris les présidents d'Air Canada, du Canadien national et de nombreuses autres sociétés de la Couronne. Ils se sont rendus à Ottawa pour examiner ces dispositions en détail avec nous. Et nous avons présenté nos recommandations et j'attends impatiemment de voir ce qu'il en résultera, mais pour le moment rien ne se produit.

Je voudrais donc conclure mes commentaires en disant que j'estime très franchement que le Parlement devrait reprendre contrôle des sociétés de la Couronne, mais je ne pense pas que vous allez pouvoir le faire avec la structure qui est la vôtre actuellement. Je recommande instamment que vous considériez la création d'un comité sur les sociétés de la Couronne. Je

[*Texte*]

down that makes a comprehensive audit mandatory for all Crown corporations. I cite the case, for example, of—and I do not know much about it except what I read in the papers—Consolidated Computers Limited, for $125 million as reported by the press to have been lost. That is not a Crown corporation; it is a government-owned corporation.

There are many other examples that I could cite. Crown corporations have said, we do not want to be touched because we are profit-makers. They are not singing quite that same tune right now and the day they cross the line into the Consolidated Revenue Fund seems to me to be the only way.

We spent seven years developing comprehensive auditing for Parliament, and Parliament enacted the Auditor General Act which, for the first time in 100 years, gave your parliamentary servant the mandate, the instruction, to look at public expenditures from the standpoint of economy, efficiency and procedures for effectiveness. It is just wrong, in my view, to have these Crown corporations, these giant corporations, totally beyond the control of Parliament, itself. I accept that they are set up for a purpose, but that does not mean that they can go totally unaccountable to the taxpayers through the representatives of the taxpayers in Parliament. I could go on indefinitely, but I hope I have made my point, Mr. Chairman, with enough emphasis and clarity.

Now, I come to the end. I read with great interest the testimony of Dr. Hartle, whom I have known for a number of years. I knew him, I guess, first when he was on the Carter Commission as a research director and I got to know him again when I came to Ottawa in 1973. I read the testimony of Dr. Hartle and I would like to place on record a collection of certain misconceptions that Dr. Hartle clearly has and I can forgive him; he has been out of touch, I suppose, since he went back to academe. I respect very much Dr. Hartle as an economist, I am sure everybody does, but I respect him less as an auditor. I do not think he respects me even as an auditor, to tell you the truth—that is off the record. But he, certainly was trying to tell me how value-for-our-money auditing should be done and I . . . .

An hon. Member: Nothing is off the record.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I hope it is on the record and I hope Doug Hartle reads a copy of this transcript. I am glad to get it on the record, because Doug obviously does not respect me as an auditor as much as I respect him as an economist. But when he crosses the line into my territory, that is different. The first error he made in his testimony is that the mandate for value-for-money auditing does not permit the Auditor General to audit the quality of program evaluation. That is not true. The mandate under the Auditor General Act clearly requires the Auditor General to examine public expenditures from the standpoint of due regard for economy, efficiency, and the procedures to evaluate effectiveness. Now that does not mean the Auditor General is empowered to do program-effectiveness evaluation. That would put him square-

[*Traduction*]

propose également qu'une loi soit déposée portant obligation de procéder à une vérification globale de toutes les sociétés de la Couronne. Je puis vous citer l'exemple de *Consolitaded Computer Limited*—je ne sais pas grand-chose là-dessus à part ce que j'ai lu dans les journaux—qui, selon la presse, aurait perdu 125 millions de dollars. Il ne s'agit pas d'une société de la Couronne mais d'une société appartenant au gouvernement.

Il existe de nombreux autres exemples que je pourrais vous citer. Les sociétés de la Couronne disent qu'elles ne veulent pas être touchées car elles font des bénéfices. Elles ne chantent pas tout à fait la même chanson en ce moment et la seule façon de les traiter, c'est de les incorporer au Fonds du revenu consolidé.

Nous avons passé 7 ans à mettre au point un sytème de vérification générale pour le Parlement et ce dernier a adopté la Loi sur le Vérificateur général qui, pour la première fois en 100 ans, a donné au Vérificateur le mandat et la responsabilité de se pencher sur les dépenses publiques du point de vue de l'économie, de la rentabilité et des procédures d'efficacité. A mon avis, les sociétés de la Couronne, ces sociétés géantes, ne devraient pas échapper au contrôle du Parlement. J'accepte le fait qu'elles aient été créées pour servir un but, mais cela ne signifie pas qu'elles ne doivent rendre aucun compte aux contribuables par l'intermédiaire des représentants de ceux-ci au Parlement. Je pourrai continuer indéfiniment, mais j'espère que je me suis fait comprendre, monsieur le président.

Je touche maintenant à la fin. J'ai lu avec grand intérêt le témoignage de M. Hartle que je connais depuis un certain nombre d'années. Je l'ai connu lorsqu'il siégait à la commission Carter en tant directeur de recherche et je l'ai rencontré de nouveau lorsque je suis venu à Ottawa en 1973. J'ai lu le témoignage de M. Hartle et je voudrais citer quelques erreurs faites par monsieur Hartle, mais je peux lui pardonner; il n'évolue plus dans le même monde depuis qu'il est retourné à l'université. Je respecte beaucoup M. Hartle en tant qu'économiste, je suis sûr que tout le monde pense comme moi, mais je le respecte moins en tant que vérificateur. Je ne pense pas qu'il me respecte en tant que vérificateur, pour vous dire la vérité tout à fait officieusement. Mais il essayait de me dire comment analyser la valeur en retour de l'argent dépensé et je . . .

Une voix: Tout est transcrit.

M. Macdonell: Monsieur le président, j'espère que cela sera consigné au procès-verbal et j'espère que Doug Hartle le lira. Je suis heureux que cela figure au procès-verbal car Doug ne me respecte pas en tant que vérificateur autant que je le respecte en tant qu'économiste. Mais lorsqu'il marche sur mes plates-bandes, c'est une autre paire de manches. La première erreur qu'il a faite dans son témoignage, c'est que le concept de la valeur en retour de l'argent dépensé ne permet pas au vérificateur général de vérifier la qualité de l'évaluation des programmes. Cela n'est pas vrai. Selon la Loi sur le vérificateur général, ce dernier a pour responsabilité d'analyser les dépenses publiques du point de vue de l'économie, de la rentabilité et des procédures visant à évaluer l'efficacité. Or, ceci ne signifie pas que le vérificateur général peut procéder à

[*Text*]

ly in the political arena, where he does not belong. But it certainly does require him to do exactly the opposite of what Hartle said he cannot do.

• 1610

The other thing, of course, is that Professor Hartle—for whom I have an affectionate regard, actually—is again, I repeat, slightly out of date. I thought I sent him a copy of this booklet some time ago, but in case I did not, I would like to pass a copy on to the clerk. It is called *Comprehensive Auditing and Overview*. What it does is stress that comprehensive auditing, or value-for-money auditing, is no longer a financial attest audit and a financial authority compliance audit only. It is a multidisciplinary approach. When I retired a year and a half ago, there were 27 different disciplines in the Office of the Auditor General, including industrial engineers, human resource specialists, even sociologists if you please, and so forth. So if Doug Hartle still says that value-for-money auditing is not an occupation for auditors, then I think he really means for financial auditors. I would say again that it was just a clear misconception on Professor Hartle's part.

Accountability and value for money, Mr. Chairman, are issues with which, of course, I hope I am identified and I want to be identified.

I would like to come to a conclusion, with your permission, sir, and to shorten the time, because I know no parliamentary committee—and I am sure this one is an no exception—wants your witness to take all your time. He should be open for questions.

These things are better said in the quotes I am going to place on record than I can say them. The first quotation really is from the Lambert commission—the Royal Commission on Financial Management and Accountability. It was quoted in an article by Mr. Geoffrey Stevens in *The Globe and Mail* on June 21. He said:

> . . . and whatever system is devised, . . .

he is talking there about parliamentary control; I continue:

> . . . the central dilemma will remain. Allen Lambert put his finger on it when he released his royal commission report three years ago: "Only if Parliament has the will and the means to exact a full accounting from government for its conduct of the nation's affairs will there exist the pressure within government to ensure that those affairs are being managed in a way that most effeciently and effectively serves the national interest".

". . . the will and the means . . . ". Parliament can vote itself the means but the will is more elusive. The conclusion of his article says:

[*Translation*]

l'évaluation des programmes du point de vue de leur efficacité. Il empièterait dans le domaine politique, ce qui n'est pas son rôle. Mais il est certain qu'il doit faire exactement le contraire de ce que, d'après M. Hartle, il ne peut faire.

L'autre élément, bien sûr, c'est que M. Hartle, pour lequel j'ai beaucoup d'affection, est en retard de trois ou quatre wagons. Je pensais lui envoyer un exemplaire de cette brochure il y a quelque temps, mais au cas où je ne le ferais pas, j'aimerais en passer un exemplaire au greffier. Il est intitulé «*Comprehensive Auditing and Overview*». Cette brochure met l'accent sur le fait que la vérification globale, ou la vérification de la valeur en retour de l'argent dépensé, n'est plus une vérification d'attestation financière ni une vérification pour savoir si l'autorité financière a été respectée. Il s'agit d'une approche pluridisciplinaire. Lorsque j'ai pris ma retraite il y a un an et demi, il existait 27 disciplines différentes au Bureau du vérificateur général, y compris les ingénieurs industriels, les spécialistes en ressources humaines, et même des sociologues et ainsi de suite. Si par conséquent Doug Hartle continue de penser que le concept de la valeur en retour de l'argent dépensé n'est pas une responsabilité incombant aux vérificateurs, alors je pense qu'il veut en fait parler de vérificateurs financiers. Je voudrais simplement dire une fois de plus qu'il s'agissait d'une erreur de la part de M. Hartle.

La responsabilité redditionnelle et la valeur en retour de l'argent dépensé, monsieur le président, sont des questions que j'ai traitées en long et en large et je voudrais qu'on m'y identifie.

Je voudrais en arriver à ma conclusion, avec votre permission, monsieur, et pour écourter le temps car je sais qu'aucun comité parlementaire . . . et je suis sûr que celui-ci n'y fait pas exception . . . ne tient à ce que le témoin prenne tout le temps dont vous disposez. Il devrait pouvoir répondre aux questions.

Je voudrais vous citer des exemples à titre officiel, et d'ailleurs je ne pourrais pas le dire mieux. La première citation provient de la Commission Lambert . . . de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et la responsabilité. Cet extrait était cité dans un article de M. Geoffrey Stevens dans le *Globe and Mail* du 21 juin. Voici ce qu'il disait:

> . . . et quel que soit le système retenu . . .

il parle du contrôle parlementaire; je continue:

> . . . le problème central demeurera. Allen Lambert l'a bien précisé lorsqu'il a publié le rapport de sa Commission royale d'enquête il y a trois ans: «Ce n'est que si le Parlement a la volonté et les moyens d'obtenir du gouvernement un compte rendu intégral de la conduite des affaires du pays que des pressions seront exercées au sein du gouvernement pour s'assurer que ces affaires sont gérées d'une façon qui serve au mieux l'intérêt national».

« . . . la volonté et les moyens . . . ». Le Parlement peut voter lui-même les moyens mais la volonté est plus difficile à saisir. Voici quelle était la conclusion de cet article:

[*Texte*]

Until it does, the system, reformed or unreformed, will continue to offer an illusion of accountability where none exists.

Now with due modesty, sir, I would like to quote from an article which appeared this morning in *The Globe and Mail* under the heading *Value-for-money Auditing to Control Public Purse.*

An hon. Member: Who wrote that?

Mr. Macdonell: It is a familiar name. The concluding paragraph is this:

The key factor is the stand taken by members of Parliament themselves. Accountability of public servants to government, of government to Parliament, and of Parliament to taxpayers, can be achieved only if the members of Parliament of all parties support these measures. Parliamentarians, especially those in the recently announced committee on parliamentary reform, must never lose sight of the fact that, in a democracy, accountability is the price exacted for the gift of power.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Macdonell. Before going to Mr. Huntington, Mr. Baker, and Mr. Deans, I wonder if the committee will allow me one or two short questions to Mr. Macdonell.

During your testimony you said something about ministerial responsibility, and if I understood you correctly, you do not put too much importance on this tradition that we are supposed to have in Canada of ministerial responsibility.

• 1615

If I understood you correctly, you felt that administrative decisions would be more directly responded to by the deputy ministers and other high officials of the various government departments. I have always had problems with ministerial responsibility myself and I am not too sure that it is something in this day and age that can continue. On broad policy decisions, yes. But in administrative decisions, could you expand a little bit on that and give us some of your . . . ? How did you come to this decision that it should be at a deputy minister or other high government official?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I realize that ministerial responsibility is the life, I suppose, the heart and soul of the parliamentary system, going back centuries. But this is the second-last decade of the twentieth century and I subscribe to what you said, sir. That is, I do think a minister must accept responsibility for policy. I think it is no longer really feasible or practical or desirable that he assume responsibility for decisions and actions that are carried out by public servants. Candidly, Mr. Chairman, I think the public servants have to come out of the closet. I think ministers, for too long, have carried the can for things they should not have to. I have heard

[*Traduction*]

Jusqu'à ce que cela se fasse, le système, réformé ou non, continuera d'offrir un semblant de responsabilité qui n'existe pas.

Avec votre permission, monsieur, je voudrais maintenant citer un article qui a paru ce matin dans le *Globe and Mail* sous le titre: *Value-for-money Auditing to Control Public Purse.*

Une voix: Qui a écrit cet article?

M. Macdonell: C'est quelqu'un de connu. Voici ce que dit le dernier paragraphe:

La position adoptée par les députés eux-mêmes constitue le facteur clé. La responsabilité des fonctionnaires envers le gouvernement, du gouvernement envers le Parlement, et du Parlement envers les contribuables ne peut être assurée que si les députés de tous les partis appuient ces mesures. Les parlementaires et en particulier ceux qui font partie du Comité sur la réforme parlementaire qui vient d'être créé, ne doivent jamais perdre de vue le fait que, dans une démocratie, la responsabilité est le prix à payer pour le pouvoir donné.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Macdonell. Avant de passer la parole à M. Huntington, à M. Baker puis à M. Deans, je me demande si le Comité me permettrait de poser une ou deux questions très brèves à M. Macdonell.

Dans votre témoignage, vous avez parlé de la responsabilité ministérielle et si je vous ai bien compris, vous n'accordez pas trop d'importance à cette tradition de responsabilité ministérielle que nous sommes censés avoir au Canada.

Si je vous ai bien compris, vous pensez que les décisions administratives devraient être la responsabilité des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires des divers ministères. En matière de responsabilité ministérielle, j'ai toujours eu quelques difficultés à suivre ce concept, et je ne suis pas certain que ce soit une pratique qui se justifie encore de nos jours. En ce qui concerne les grandes décisions politiques, je peux le comprendre; mais en matière de décisions administratives, pourriez-vous peut-être nous donner quelques éclaircissements . . . ? Comment en êtes-vous arrivés à conclure que la responsabilité devrait être celle du sous-ministre ou d'autres hauts fonctionnaires?

M. Macdonell: Monsieur le président, je sais que depuis plusieurs siècles, cette notion de responsabilité ministérielle donne vie à tout notre système parlementaire et est au coeur de ce principe. Mais nous en sommes maintenant dans la deuxième moitié du XXe siècle, et je dois dire que je suis d'accord avec vous, monsieur. Je pense que le ministre doit assumer la responsabilité de ses orientations politiques. Par contre, je ne pense pas qu'il soit encore possible, ni même désirable, de lui faire endosser la responsabilité de décisions et d'actions qui sont le fait des fonctionnaires. Très franchement, monsieur le président, je pense que ceux-ci doivent maintenant

[*Text*]

many times that public servants seem to have it both ways; they do not have to accept responsibility—they certainly do not have to resign— and when a major error occurs . . . it has happened that ministers have resigned for something administratively way down in their department.

I really do hope, sir, that your committee examines that question because I think not only is it out of tune with the times, I think it is totally unfair under today's conditions. I have been a parliamentary servant, and that is a distinction, in a sense, without a difference, except I am proud of having reported to Parliament. But I do think that public servants themselves— and I have gained a very healthy respect for the senior public servants in Ottawa and in Canada— would welcome this. They are not trying to shelter and shield themselves. I think they would be happy to stand up and take the responsibility that belongs to them.

The Chairman: Thank you.

Mr. Huntington, followed by Mr. Baker and Mr. Deans.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, with your permission, as I lead into a subject and it develops into something that every member wants to pursue, I have no objection to your allowing interruptions or supplementaries if you . . . .

The Chairman: That is something we should try and maybe be a model for in this committee, Mr. Huntington, and you have long experience in this field. I believe there would be a consensus to go ahead.

Mr. Huntington: Well, Mr. Chairman, if I may, to Mr. Macdonell, I would like to just address in the beginning this problem that the committee is wrestling with, confidence in the government. I think we recognize as a committee we have to address that. Mr. Macdonell has put on record some terminology that perhaps puts a different light on one of the functions I believe Dr. Hartle has said, that if he was a wicked minister he would deliver the activity of members and keep them tied up during the examination of the estimates because nothing comes out of it. Mr. Macdonell has put forward the proposition that we look at that aspect of the—I am going to use that word again—supply continuum, until you come up with better wording, that we look at it rather as proposals for expenditure at that end of it. This means that we then can draw on the information organized in Part III for a better examination and a call on the budget papers that build up the needs for expenditure on the part of departments and their votes; and if we could get that will going within the parliamentary system, I think that examination of expenditure would then start to become very meaningful and we would start to use the reorganization and availability of information that we had been working on in the revised form of the estimates.

[*Translation*]

se montrer un peu plus à découvert. Je pense que les ministres, pendant trop longtemps, ont porté le chapeau lorsque ce n'était pas justifié. J'ai trop souvent entendu dire que les fonctionnaires gagnaient sur les deux tableaux; ils n'ont pas à endosser la responsabilité—ils n'ont certainement jamais à démissionner—mais lorsque des erreurs graves sont commises . . . il s'est produit que les ministres aient à démissionner pour des erreurs commises par leurs fonctionnaires.

J'espère sincèrement, monsieur, que votre comité se penchera sur cette question, étant donné que cet état est un anachronisme, et qu'il s'agit même d'une injustice. J'ai moi-même été au service du Parlement, c'est un honneur dans un certain sens, si ce n'est que je suis fier d'avoir dû faire rapport au Parlement. En fait je pense que les fonctionnaires eux-mêmes—et je dois dire que j'ai appris à respecter les hauts fonctionnaires à Ottawa et dans le pays—seraient d'accord avec cela. Ils ne cherchent certainement pas à s'abriter ni à se protéger. Je crois qu'ils seraient heureux de pouvoir assumer leurs responsabilités au grand jour.

Le président: Merci.

M. Huntington, suivi de M. Baker et de M. Deans.

M. Huntington: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, avec votre permission, étant donné que je vais entamer un sujet qui au fur et à mesure de ses développements intéressera tout le monde, je n'ai aucune objection à ce que vous permettiez des interruptions ou même des questions supplémentaires si vous . . .

Le président: Je crois que nous allons essayer, et cela pourrait être un modèle pour ce comité, monsieur Huntington, vous avez d'ailleurs beaucoup d'expérience dans ce domaine. Je pense d'ailleurs que nous aurions le consentement de chacun pour procéder de cette façon.

M. Huntington: Monsieur le président, si vous le permettez, je m'adresse à M. Macdonell, j'aimerais aborder tout de suite le problème avec lequel le comité est aux prises, c'est-à-dire la confiance en le gouvernement. Je crois que nous sommes tous, en tant que comité, conscients de l'importance de la question. M. Macdonell s'est exprimé en termes qui jettent sans doute une lumière assez différente sur l'un de ces rôles, à propos duquel le docteur Hartle a dit que s'il était un ministre à l'esprit tortueux, il se serait arrangé pour attacher les députés à l'examen du budget étant donné qu'il n'en sort rien. M. Macdonell a proposé, quant à lui, que nous examinions cet aspect—je vais utiliser son expression faute de mieux—de l'étude intégrée des crédits, et que nous l'envisagions du point de vue des dépenses. Cela signifie que nous nous référerons à l'information prévue dans la partie III, afin de pouvoir mieux examiner les documents du budget où sont exposés les crédits dont les ministères ont besoin; si ce principe pouvait être acquis dans le système parlementaire, je pense que l'examen des dépenses commencerait à avoir un sens et que nous pourrions profiter de cette réorganisation de l'information à laquelle nous avons travaillé dans cette forme révisée du budget.

[*Texte*]

• 1620

So I would like to get Mr. Macdonell to expand on the suggestion that we should .... Rather than being left with the powers of just eliminating a vote and then having the vote reinstituted, I would like to make sure our record has some dialogue on amending the examination of proposals for expenditure so that committees could amend those proposals rather than just strike out. I wonder if I could just ask Mr. Macdonell to explore that a little more widely.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I would like to begin comment on Mr. Huntington's question this way: I think you, Mr. Chairman, asked me a question that puts the finger right on part of the answer because I think if we begin to sort out what a minister really is responsible for and fully accountable for—and that is the policy, as distinct from the figure supporting the policy—because, in a realistic fashion, I do not think the ministers prepare these departmental reports and the back-up documentation and so on. I think they are prepared by the public servants. Again, I emphasize that I am not trying to engage in any public service bashing here. On the contrary, I am trying to provide a modern approach to what is now needed, and that is to get the deputy minister, who really has produced this information, to appear. The minister should answer for policy, no question; I absolutely subscribe to that. But when we get down to a consideration of the estimate detail, public servants are not inhuman; they can make errors, and there can be lots of ways you can spend money.

I can report, sir, that in 1978 I reported rather sadly to the Parliament of Canada that on the basis of 100,000 professional hours right across the Government of Canada I could find practically no evidence at all of public money being spent with regard for economy and efficiency. But of course there is a reason for it: the system not only does not encourage it; it completely negates it. In other words, the old rug-ranking system really does work, and your importance and your salary, frankly, depend on the size of your organization.

If this is the political will at the top, if the Cabinet says that from now on economy and efficiency and excellence in the management of resources—human, financial and physical—will be the way you are going to be judged and promoted, believe me, the public service will respond. But not only are there no rewards for good management, there are no penalties for bad management. So I do not blame the public servants; it is just the system.

So I would certainly feel that in the proposal I made it begins to get an input from Parliament per se. This in no way—in my opinion, anyway—negates the responsibility of the government of the day. It is their responsibility. But I think if we begin to look at this as Parliament—and we taxpayers need Parliament to act as Parliament for us—I think what you are really doing is helping the public servants, and I think you are, hopefully, going to inculcate views that

[*Traduction*]

J'aimerais donc que M. Macdonell développe un peu cette idée ... Plutôt que de pouvoir simplement éliminer un crédit et le rétablir par la suite, j'aimerais que le compte-rendu note que nous avons discuté de l'idée d'amender le processus d'examen des propositions de dépenses, afin que les comités puissent modifier ces propositions plutôt que de les supprimer simplement. J'aimerais savoir si M. Macdonell pourrait me répondre là-dessus de façon un peu étoffée.

M. Macdonell: Monsieur le président, je vais répondre tout d'abord à la question de M. Huntington de cette façon: Monsieur le président, je pense que vous m'avez posé une question qui met le doigt sur une partie de la réponse, étant donné que si nous commençons à vouloir faire la part des choses, pour savoir ce dont le ministre est vraiment responsable, et ce dont il est comptable—c'est-à-dire la politique, en tant que distincte de l'organisation qui la soutient—pour être réaliste, je ne pense pas que les ministres rédigent ces rapports ministériels ni la documentation de soutien. C'est le travail des fonctionnaires. J'aimerais encore répéter que je n'essaie pas ici de démolir les fonctionnaires. Bien au contraire, je cherche à trouver une solution adaptée à notre époque, faisant du sous-ministre—c'est-à-dire de celui qui rédige ces documents—une personne visible. Je suis évidemment d'accord pour dire que le ministre est responsable de la politique; pas de doute là-dessus; je suis d'accord. Mais lorsqu'il est question de détail du budget, je dois reconnaître que les fonctionnaires sont simplement des êtres humains, qu'ils peuvent faire des erreurs, et qu'il y a bien des façons de dépenser les crédits.

Je peux dire, monsieur, que j'ai fait un rapport en 1978 pour le Parlement du Canada, pour l'informer que les fonds publics avaient été dépensés sans aucun souci d'économie ni d'efficacité pour payer à peu près 100,000 heures de travail intellectuel. Il y a évidemment une raison à cela: non seulement le système n'encourage pas le sousci d'économie et d'efficacité, mais je dirais qu'il en est la négation. Autrement dit, c'est toujours le système hiérarchique traditionnel qui fonctionne, et votre salaire dépendra de l'importance de votre organisme.

Mais si les dirigeants et le conseil des ministres expriment très clairement la volonté de mettre des critères d'économie, d'efficacité et de compétence en matière de gestion des ressources—humaines, financières et physiques—à la base du système de promotion et d'évaluation, les fonctionnaires—croyez-moi—suivront. Dans l'état actuel des choses, non seulement la bonne gestion n'est pas récompensée, mais encore les fautes de gestion ne sont pas pénalisées. Ce n'est donc pas le fonctionnaire qui doit être blâmé; c'est le système.

Je peux donc dire que le Parlement lui-même commence à réagir à la proposition que j'ai pu faire. Ceci en aucun cas—à mon avis, du moins—n'enlève au gouvernement du jour sa part de responsabilités. Cela rentre dans ses attributions. Mais si nous commencons à examiner ces questions du point de vue parlementaire—et les contribuables que nous sommes ont besoin d'un Parlement qui fonctionne en tant que Parlement à notre service—le résultat sera que vous aiderez les fonctionnai-

[*Text*]

Parliament really does expect these resources to be managed economically and efficiently.

I could go on and on, but I hope I have made my point, and I think that is a point connected to the point that you asked me, and that is let us redefine ministerial responsibility and let us redefine the relationship of the public service to the Parliament of Canada through its committees.

Mr. Huntington: I wonder, then, Mr. Chairman, if I might be allowed to list again the various functions we deal with when we deal with going from policy or the political level through this cross-over where it moves from policy to managerial responsibility because I think the committee at some point is going to have to address that cross-over. If you just visualize in your mind a pyramid with two parallel lines that cross, say, two-thirds up, it is that space between those two parallel lines that is the cross-over, where the interplay takes place and where the deputy minister or the management and senior manager of a program or a department need some protection from political interference once the resource has been delivered.

• 1625

I think one of the things we have to get into perspective here—and I am hoping Mr. Macdonell might help us—is if you start with political direction —you have an election and then you get political direction and a thrust on an ideology—that, in terms of resource, ends up in the envelope, which I guess is Part I of the estimates. The envelope is definitely policy; so that would then be dealt with in the type of committee structure that is addressing ministers and trying to get the direction in which the resource is going to be spent.

Then, from the envelope, we move into—and I do not know where this comes from, but we had a discussion on the pre-budget, budget, and post-budget examination, and there seems to be a call now for pre-budget inputs from the community at large and from political parties and members of Parliament—but definitely the pre-budget, budget, and post-budget processes are policy, because the budget is used as the instrument of delivering fiscal policy across the land. It affects every corner of the land and affects the revenue base of the government.

So in Mr. Macdonell's presentation so far we have not linked in the pre-budget, budget, and post-budget sections—and I believe one of our witnesses has called that we should have a major fiscal economic policy committee with full, in-depth research. Now if I may just take that little square out, the pre-budget, the budget, and the post-budget, it seems to be dealing with economics and fiscal policy. Would you agree, Mr. Macdonell, that perhaps, as one of our witnesses called for, that function of the supply continuum should have a separate research base to give members of Parliament and the community at large more organized effort and a more effective examination of that policy?

[*Translation*]

res, et que—espérons-le—vous donnerez du Parlement l'image d'un organisme qui s'attend à ce que les ressources soient gérées en fonction des critères d'économie et d'efficacité.

Je pourrais continuer longtemps sur ce sujet, mais j'espère avoir été compris, et avoir ici répondu à votre question: une question de redéfinition de la responsabilité ministérielle, et de redéfinition des rapports entre la Fonction publique et le Parlement du Canada, par ces comités.

M. Huntington: Monsieur le président, peut-être pourrais-je passer encore en revue les diverses fonctions dont nous discutons, lorsqu'il est question de ce passage du niveau politique au niveau de la responsabilité de gestion, étant donné que le comité devra revenir sur cette question du pont entre les deux. Essayez d'imaginer une pyramide avec deux parallèles sécantes, à peu près aux deux tiers de la hauteur, c'est à cet endroit que se fait le fameux passage, c'est là qu'à lieu l'interface et que le sous-ministre, ou le responsable de la gestion du programme, ou le fonctionnaire supérieur a besoin d'être protégé de toute interférence politique une fois que les moyens ont été alloués.

Ce qu'il faut bien voir ici—et j'espère que M. Macdonell va pouvoir nous apporter quelques lumières là-dessus—c'est que si vous débutez dans une direction politique—il y a d'abord une élection, une direction politique et une orientation idéologique—cela se traduit en termes de ressources, c'est l'enveloppe, et c'est la partie I du budget. Cette enveloppe est absolument politique; il en serait donc alors question dans ce genre de comité qui pose des questions aux ministres cherchant à savoir dans quelle direction les ressources vont être utilisées.

A partir de là nous en arrivons—je ne sais pas d'où cela vient, mais nous avions discuté de cet examen avant, pendant et après le budget, et il semble bien maintenant qu'il y ait eu des propositions de la part du grand public et des partis politiques et députés eux-mêmes, pour qu'il y ait déjà des interventions au niveau de l'examen avant-budget—et il est évident que tous ces aspects du processus, avant-budget, budget, et après-budget, ont un caractère politique, étant donné l'utilisation qui est faite du budget en matière de politique fiscale dans tout le pays. Le budget se fait sentir partout et il a des conséquences pour la recette fédérale.

Dans l'exposé de M. Macdonell, jusqu'ici il n'a pas été question de ces aspects avant-budget, budget et après-budget—et je crois que c'est un de nos témoins qui a demandé que nous ayons un comité chargé des politiques budgétaires, qui fasse des recherches approfondies sur la question. Si donc je laisse de côté ces aspects prébudgétaire, du budgétaire et postbudgétaire, il semble bien que nous soyons ici aux prises avec des questions de politiques économiques et budgétaires. Seriez-vous d'accord, monsieur Macdonell, pour dire—comme l'a demandé un de nos témoins—que cette fonction de continuité puisse s'exercer à partir d'une base de recherche distincte, qui puisse fournir aux députés, et de façon plus générale

[*Texte*]

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I find that a difficult question to give a worthwhile answer to. I think what Mr. Huntington is saying is, should there be something roughly equivalent to the Office of the Congressional Budget in Washington? I am not sure if that is what you are saying or not.

I guess perhaps, Mr. Chairman, what is troubling me is that I am uncertain. I felt on safe ground up to now, but for example, I am not certain what the Finance committee of the House of Commons should do. I think if I were more certain whether their purview would extend to what Mr. Huntington has referred to, I could give a more satisfactory answer.

What I do think is that fiscal policy is one thing—and I think that clearly is a political issue. I am thinking more of the information system I talked about. I am thinking there of consideration, essentially, of the proposals for expenditures, which are part of the process of ultimately resulting in an accountability process. Fiscal policy, on the other hand, is again a very important area in the political environment; and whether the same research facility could serve both purposes, I literally do not know, sir. I only can strongly support the notion that there should be adequate resources for whatever purpose they are needed.

If the name Mr. Huntington referred to, fiscal policy and economics—

Mr. Huntington: Fiscal and economic policy.

Mr. Macdonell: —fiscal and economic policy— is perhaps a totally different committee from the present Finance committee, that again is another thing. I am sorry to stumble over this one, but I think I have learned that at your own peril you go too widely afield in a parliamentary committee.

• 1630

Mr. Hungtinton: What I am trying to get, Mr. Chairman, is a linkage through the whole process. I would think that it would be the Standing Committee on Finance and Economic Affairs which perhaps on its own needs a separate resource base in order to allow it to function with a higher standard of examination in those areas.

I then come to a crossover position that I see, and a rather difficult part for us to deal with. If we then change the miscellaneous estimates, or the summary volume of miscellaneous estimates, to proposals for expenditure—which I think is an excellent terminology for it, and I would recommend that kind of terminology—we are then dealing in moving from policy and political; you would have to examine ministers in there in order for them to substantiate their proposals for expenditures.

You have suggested that the research base—I call it a secretariat— serve both the audit committee or the present

[*Traduction*]

à tous les intéressés, une analyse plus efficace de cette politique procédant d'efforts mieux organisés?

M. Macdonell: Monsieur le président, c'est une réponse un peu trop difficile pour se permettre d'y répondre immédiatement. Je pense que M. Huntington demande si nous devrions avoir ici quelque chose d'équivalent au bureau du budget du Congrès à Washington Washington (*Office of the Congressional Budget*). Est-ce bien ce que vous dites?

Je m'aperçois, monsieur le président, que je suis pris d'hésitation, à ce point. Jusqu'ici je suivais très bien la discussion, mais je ne suis pas absolument certain de pouvoir dire quels devraient être les attributions du Comité des finances de la Chambre des communes. Si j'étais plus sûr que cela corresponde à ce que M. Huntington a exposé, je pourrais certainement répondre de façon plus satisfaisante.

Je pense que la politique budgétaire est de façon très claire une question politique. Mais par ailleurs, je pense beaucoup plus à un système de renseignements et d'information comme je l'ai décrit. Je pense notamment à tout ce qui concerne les propositions de dépenses, qui font partie d'un processus plus général rejoignant finalement la question de la responsabilité. Par ailleurs, la politique budgétaire est un domaine très important du contexte politique; je ne puis par contre répondre à la question de savoir si les mêmes services de recherche pourraient remplir les deux fonctions; je ne le sais absolument pas. Je ne peux que défendre l'idée de ressources suffisantes qui seraient allouées quel que soit l'objectif poursuivi.

Ce à quoi M. Huntington a fait allusion, la politique budgétaire et les questions économiques . . .

M. Huntington: La politique économique et budgétaire.

M. Macdonell: . . . politique économique et budgétaire— cela concernerait peut-être un comité distinct du Comité des finances actuel, et c'est encore une autre question. Je suis désolé de ne pas pouvoir répondre, mais j'ai également appris qu'il était risqué de trop s'aventurer lors d'une discussion en comité parlementaire.

M. Huntington: Monsieur le président, je cherche à avoir une espèce de continuité dans tout le processus. Je pense à ce propos que le Comité permanent des finances et des questions économiques aurait besoin d'une affectation de ressources distinctes lui permettant d'examiner ces questions et ces domaines selon des critères de qualité supérieurs.

Je vois alors que nous en arriverons à un problème de transition qui nous créera peut-être quelques difficultés. Si nous passons d'une étude des prévisions budgétaires en général, ou du résumé des prévisions budgétaires en général à des propositions de dépenses, ce qui me semble être un terme tout à fait approprié, que je recommanderais, nous nous écartons de l'aspect politique; il faudrait alors demander aux ministres de défendre leurs propositions de dépenses.

Vous avez proposé que cette unité de recherche, je l'appellerais secrétariat, serve à la fois de comité de vérification ou le

[*Text*]

Standing Committee on Public Accounts and the committee examining the summary document of spending proposals. I would agree with that, and there is a crossover there that involves both the political and the managerial. I think that is a point the committee has to address, and I think that goes head-on into this matter you brought up, sir, ministerial responsibility and the separation of it to managerial responsibility. If we could then get that separated, we would start to deliver accountability at both ends.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think what Mr. Huntington said is indeed what in effect I am proposing, and that is really a redefinition, of what ministerial responsibility is and what managerial responsibility is. If you start with that, then I think things begin to become clearer and clearer. I can visualize the standing committees—and after all, the Public Accounts committee is a standing committee . . . Actually, the Miscellaneous Estimates committee disappears under the proposal I made, but I can see that ministers will appear, as they do now, on the policy aspects of the proposals, but I think the deputies accompany them and I think that the two are basically there together and questions on policy clearly go to the minister, but the managerial side is also covered by the deputy.

Now there may be many refinements because these are concepts I am putting forth today, they are not thought through in the detailed application. But as far as I have gone in my thinking, I can see both appearing but with a clear definition of responsibility: what is each responsible for. I suppose the way to go about it is to define the managerial responsibility. That is the cloudy issue today, because when a deputy appears with his minister to defend the estimates, in a sense he is defending policy most of the time. He may not say very much, but that is what he is there for.

I think if you start defining it and make clear what you think the deputy minister is there to do, he will welcome that and I think the committee can function so much better because, again to be frank about it, I think partisanship is, after all, the life of Parliament; it is an adversarial relationship. I think on policy, of course, there has to be two points of view, but when we get down to administering funds, public funds, I think there is really only one point of view and I think it begins to change the perspective of parliamentarians if they realize that, as Mr. Huntington will well remember and so will Mr. Lefebvre, who has gone . . . the Public Accounts committee, under your leadership, Mr. Huntington, really did function, as far as I am concerned, in virtually a totally non-partisan way because we were dealing with administrative financial matters. So that is what I visualize would happen if you consider the proposals I put forth earlier.

Mr. McGrath: May I ask a supplementary question, Mr. Chairman?

[*Translation*]

Comité permanent des comptes publics dans sa forme actuelle, et le Comité chargé de l'examen du document résumant ces propositions de dépenses. Tout en étant d'accord, je vois qu'il y a à ce moment-là une question de passage entre le politique et l'administratif. Voilà donc un élément que le Comité doit envisager, et cela nous ramène très directement à cette question que vous avez soulevée vous-même, monsieur, celle de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité des gestionnaires. Si nous arrivions à séparer ces deux fonctions, nous pourrions avoir une notion de responsabilité qui s'appliquerait aux deux niveaux.

M. Macdonell: Monsieur le président, je pense que M. Huntington reprend exactement ce que je propose, c'est-à-dire une redéfinition de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité du gestionnaire. Si l'on prend les choses par ce biais, je pense que tout devient beaucoup plus clair. J'imagine très bien les comités permanents, et après tout le Comité des comptes publics est un Comité permanent . . . D'après ma proposition, le Comité des prévisions budgétaires en général disparaîtrait, mais j'imagine très bien les ministres comparaissant, comme ils le font déjà, pour témoigner des aspects politiques de leurs propositions, et je pense que les sous-ministres pourraient les accompagner; les questions de politique seraient adressées au ministre, l'aspect gestion serait couvert par le sous-ministre.

Il pourrait y avoir des subtilités auxquelles je n'ai pas pensé, je propose ces deux idées générales aujourd'hui, et je n'en ai pas pensé les détails d'application jusqu'au bout. Mais jusque là je peux imaginer une comparution de ces deux niveaux, avec une définition très claire des responsabilités. Je pense qu'il convient d'abord de bien définir la responsabilité du gestionnaire. Voilà précisément une question qui reste encore nébuleuse, étant donné que le sous-ministre aujourd'hui comparaît encore avec son ministre pour défendre le budget, et dans un certain sens il défend la plupart du temps des arguments d'ordre politique. Même s'il ne dit pas grand-chose c'est la raison de sa présence au Comité.

Je pense que si vous définissez clairement les choses et les fonctions du sous-ministre, celui-ci s'en réjouira, et je pense que le Comité en fonctionnera d'autant mieux, puisque, pour être franc, c'est bien la discussion politique qui est le nerf de la vie parlementaire; c'est la notion de débats contradictoires. Pour tout ce qui est question politique, bien sûr, il y a toujours deux points de vue, mais lorsqu'on en arrive à la question de l'administration des crédits et des fonds publics, c'est un point de vue et un seul qui prévaut, et je crois que tout change lorsque les députés s'en rendent compte, comme M. Huntington et M. Lefebvre s'en souviendront, eux qui . . . Si mes souvenirs sont exacts, le Comité des comptes publics, alors que vous étiez président, monsieur Huntington, a travaillé de façon presque totalement non partisane, ayant à traiter de questions d'administration financière. Voilà donc comment je vois les choses, si vous envisagez les propositions que j'ai faites tout à l'heure.

M. McGrath: Pourrais-je poser une question supplémentaire, monsieur le président?

[*Texte*]

The Vice-Chairman: I wonder if I might give the privilege to Mr. Deans? Is there anything he would like to comment on, because he was our next questioner on the list?

Mr. McGrath: But I thought we were going to entertain supplementary questions during the course of the discussion.

The Vice-Chairman: All right, I will be lenient.

Mr. McGrath: I thought that was the agreement of the committee.

The Vice-Chairman: Proceed.

Mr. McGrath: With respect to ministerial and managerial responsibility—and here I speak out of some ignorance because I have not been a part of the Public Accounts committee process— one of the most important recommendations to come from the Auditor General, and I think it was during your tenure, was the appointment of departmental comptrollers. That speaks to the whole area, first of all, of accountability. How does Parliament hold the government accountable for the implementation of that very important recommendation because we cannot reduce an item in the estimates under the present rules.

• 1635

Secondly, what is the role of the departmental comptroller in this managerial, ministerial dichotomy? It seems to me that if the departmental comptroller is to have any power he has to operate somewhere out there away from the total jurisdiction of the deputy minister. Consequently, he should be accountable to somebody other than the deputy minister.

Mr. Macdonell: Well, Mr. Chairman, I would just like to be sure I have the question straight. I think your first question was: the recommendation was departmental comptrollers, where does that stand? I think that was your first question, if I understood it correctly, Mr. Chairman.

Mr. McGrath: More important, if the recommendation was not implemented, how can we, as a Parliament, given the present circumstances, hold the government accountable?

Mr. Macdonell: I think in the first point, how can you hold the government accountable for this recommendation .... It really was just a recommendation and just exactly the same, Mr. Chairman, as other recommendations. For example, let me use the recommendation for the Comptroller General, which was the product of my report in 1976 when I declared that Parliament had lost and the government had lost control of the public purse, and I made the strong recommendation that a comptroller general of Canada be appointed as recommendation number one. Recommendation number two, was the quality of the person that should be selected, and recommendation number three was that departmental comptrollers should be appointed with defined responsibilities. Incidentally, it was spelled right out, what they should do.

Now the government did accept, four months later, the comptroller general responsibility. In later reports that I signed, and I am not sure whether my successor has picked up

[*Traduction*]

Le vice-président: Pourrais-je peut-être donner la préférence à M. Deans? C'est lui qui venait sur ma liste, avez-vous des questions particulières à poser?

M. McGrath: Mais je croyais que nous nous étions entendus sur le principe des questions supplémentaires dans le cours de la discussion.

Le vice-président: Très bien, soyons accommodants.

M. McGrath: Je croyais que le Comité s'était entendu là-dessus.

Le vice-président: Allez-y.

M. McGrath: En ce qui concerne les responsabilités ministérielles et celles de la gestion, je dois dire que je parle en toute innocence n'ayant jamais fait partie du Comité des comptes publics, le vérificateur général avait fait une recommandation très importante, du temps de votre mandat, concernant la nomination de contrôleurs ministériels. Cela concerne tout d'abord, et au premier chef, la responsabilité du gouvernement. Comment le Parlement peut-il exiger que le gouvernement applique cette recommandation très importante? Les règlements actuels ne nous permettent pas de réduire les postes budgétaires.

Deuxièmement, quelle est la position du contrôleur ministériel par rapport au ministère? Il me semble que si ce contrôleur doit avoir une certaine autorité il lui faut fonctionner en-dehors de toute subordination au sous-ministre, et par conséquent, rendre des comptes à quelqu'un d'autre.

M. Macdonell: Monsieur le président, j'aimerais m'assurer que j'ai bien compris la question. Premièrement, vous m'avez demandé où en était la recommandation quant aux contrôleurs ministériels? Si je ne me trompe pas, c'est bien la première question que vous m'avez posée.

M. McGrath: Encore plus important, en cas de non application de cette recommandation, comment le Parlement, dans les circonstances actuelles, peut-il l'exiger du gouvernement?

M. Macdonell: Je crois qu'en premier lieu, monsieur le président, il ne s'agissait que d'une recommandation parmi tant d'autres. Cette recommandation figurait dans mon rapport de 1976 où je déclarais que le Parlement et le gouvernement avaient perdu le contrôle de la bourse publique, et j'ai fortement recommandé, et c'était ma première recommandation, qu'un contrôleur général du Canada soit nommé. Ma deuxième recommandation portait sur la qualité de la personne choisie, et ma troisième recommandation sur la nomination de contrôleurs ministériels aux responsabilités bien définies. Je vous rappelle au passage que ces responsabilités étaient clairement précisées.

Quatre mois plus tard, le gouvernement a accepté le concept de contrôleur général. Dans mes rapports suivants, et je ne sais si mon successeur a repris le flambeau, je n'ai cessé de rappeler

[*Text*]

on this yet, but I kept reminding Parliament that the government had not acted on this departmental comptroller and kept needling. As far as I can see, frankly, Mr. Chairman, I am not sure what other action Parliament can take except having it brought to your attention that the recommendation was a good one .... The Auditor General keeps on repeating it and the President of the Treasury Board and the Comptroller General and others have to give you an accounting as to why they are not doing it.

Now, I think on that particular one, my informal information is that this is in fact about to be added. And I followed it up both formally and informally as to why it was not being done and the answers were apparently—not lack of desire to do this thing, and this may surprise the committee, and I hope I am not speaking out of turn because I did get the information informally—that the candidates for these particular offices were not that numerous to select from.

Now that may be shocking in a public service of several hundred thousand. But again, we had to go outside to get a comptroller general. We did not find one within the Public Service of Canada. And I think if the same standards of financial management control and experience were followed by some of these large departments that need comptrollers .... I can well appreciate that you cannot just attract these people because, well, frankly, the money values are not there, which is fair ball. I think that is part of the reason.

What is the role of the comptroller? I think this is an important question, Mr. Chairman, because the role of the comptroller in a department is basically the chief financial administrative officer of that department. He reports directly to the deputy minister. It would be wrong in any way to have him report to anyone else. He does, however, have an indirect relation to the Comptroller General. The Comptroller General of Canada prescribes the accounting policies and procedures which that department should follow. The comptroller of that department is accountable to his deputy minister to be sure that he is indeed complying with accounting policies and administrative procedures laid down with the approval of the Treasury Board which, after all, is a committee of Cabinet.

Now, he is a strong person on the management team and he is responsible for, among other things, the quality of the information that is submitted, for example, to Parliament. He is the financial administration officer. And it is a very desirable and necessary position in the whole structure of financial control and information in the government.

I hope I have answered Mr. McGrath's question adequately but I will be glad to try to enlarge on that, sir, if there is anything I have omitted.

Mr. McGrath: I will just pursue it when I get my regular time.

The Vice-Chairman: Mr. Huntington.

[*Translation*]

au Parlement que le gouvernement n'avait toujours pas nommé de contrôleur ministériel et continuait à louvoyer. En toute sincérité, monsieur le président, je ne pense pas que le Parlement puisse faire autre chose que de rappeler que cette recommandation était bonne ... Le vérificateur général ne cesse de le répéter et le président du Conseil du Trésor, le contrôleur général et les autres concernés doivent vous donner les raisons de leur inertie.

Et j'ai appris que ces nominations sont sur le point d'être faites. M'étant informé officiellement et officieusement, on m'a répondu qu'apparemment ce n'était pas par manque de volonté, et cela vous surprendra peut-être, et j'espère que mes propos ne sont pas déplacés, mon information étant officieuse; il était difficile de trouver des candidats pour ces postes.

Cela peut sembler choquant dans une fonction publique qui compte plusieurs centaines de milliers d'employés. Il reste que pour trouver un contrôleur général il nous a fallu nous adresser à l'extérieur. Nous n'en n'avons pas trouvé un au sein de la Fonction publique du Canada. Je pense que si les mêmes normes de contrôle de gestion financière et d'expérience ont été appliquées par certains de ces gros ministères qui ont besoin de contrôleurs ... Je peux fort bien comprendre qu'on ne puisse trouver de candidats car, à franchement parler, les salaires ne sont pas en conséquence, ce qui est une raison tout à fait valable. Je pense que c'est en partie la raison.

Quel est le rôle du contrôleur? Je crois que c'est une question importante, monsieur le président, car il joue en fait dans un ministère le rôle d'administrateur financier principal. Il est directement subordonné au sous-ministre. Ce serait une erreur qu'il soit subordonné à quelqu'un d'autre. Cependant, il est en rapport indirect avec le contrôleur général. C'est le Contrôleur général du Canada qui prescrit les politiques et les procédures de comptabilité devant être suivies par le ministère. Le contrôleur de ce ministère relève directement de son sous-ministre afin que ce dernier soit certain qu'il se conforme aux politiques de comptabilité et aux procédures administratives fixées sur approbation du Conseil du Trésor qui, après tout, est un comité du Cabinet.

Il a une forte position au sein de l'équipe de gestion et il est responsable, entre autres, de la qualité de l'information soumise, par exemple, au Parlement. Il est l'administrateur financier. C'est une poste très nécessaire et très souhaitable dans les structures d'information et de contrôle financiers du gouvernement.

J'espère avoir répondu d'une manière satisfaisante à la question de M. McGrath mais je me ferai un plaisir d'ajouter quelques détails supplémentaires, si j'ai omis quelque chose.

M. McGrath: J'y reviendrai lors de mon tour de parole.

Le vice-président: Monsieur Huntington.

[*Texte*]

• 1640

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. If we can continue down this continuum a little bit, as we turn over the appropriations, or the votes, to the managers of the system, we then have the delivery of programs from which we gather information to assess the effectiveness of the delivery of those programs, and that is what we hope to get from Part III.

We then, sir, come to an audit, which is the Standing Committee on Public Accounts. I think you are in agreement that there should be a research centre serving the committee, examining the reasons and the proposals for expenditures and tying that vote through to the audit, which comes then to the public accounts, or the balance sheet, of the country and the whole activity is then properly tied together and examined.

I guess one might say that—and I think I am quoting a phrase of yours—by delivering proper research to that function and that linkage, we then start to close the loop and take the frustration out of all the work that the Standing Committee on Public Accounts is doing, because its reports just are being given no attention at all as they are tabled in the House. If we could close that loop and start to create a consciousness and a will amongst parliamentarians to follow through and give some weight and meaning to the process of examination, I then think—and until that, I do not think, per se, the accountability that you have worked so hard to try to deliver on the system is going to happen. I think we agree in that basic area.

Mr. Chairman, would the former Auditor General—I think this might clash with some other considerations the committee has had. You mentioned specific investigations and the power to report back, that you would welcome such initiatives from the Standing Committee on Public Accounts. Do you think that is a very meaningful power that should be given to that committee?

Mr. Macdonell: Yes, I do, Mr. Chairman. I think it is a very important consideration, because the taxpayers are now spending—or in my day they spent—up to $30 million a year on the Office of the Auditor General. The effectiveness of the Office of the Auditor General is directly related to the effectiveness of the Public Accounts committee. I believe that effectiveness can be greatly enhanced without any impairing of the responsibility and accountability of the government of the day. I think, at this stage of the game, it is important to differentiate between the accountability of the public service officials who are administering these funds and the accountability of the government politically . I have already stated that I think there can be, by definition, a division of this. I do really feel that in the parliamentary committees to which I referred in my proposal— essentially the Public Accounts committee, but also these standing committee, and I mentioned Transport as the example—where you are examining figures, examining, for example, the proposals for expenditures that become appropriations, real-life appropriations, finally, and this is the part where the investigations begin or might come about, you may find a department that does not give you a satisfactory expla-

[*Traduction*]

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Poursuivons un peu plus avant. Les crédits votés sont confiés aux gestionnaires. Certains renseignements doivent ensuite nous permettre d'évaluer la performance des programmes, et nous espérons que ces renseignements seront contenus dans la Partie III.

Nous passons ensuite à la vérification, c'est-à-dire à l'exercice auquel se livre le Comité permanent des Comptes publics. Je crois que vous êtes également d'avis qu'un centre de recherches devrait être mis à la disposition de ce Comité, centre ayant pour tâche d'examiner les raisons et les propositions de dépenses liées à chaque crédit. Cet exercice s'ajoutant aux vérifications, le Comité des Comptes publics peut alors véritablement porter un jugement sur le bilan du pays, sur l'ensemble des activités du gouvernement.

Je crois, et je pense que c'est une de vos citations, qu'assigner de véritables services de recherches à ce comité mettrait fin aux frustrations du Comité permanent des Comptes publics dont les rapports sont tout simplement ignorés lorsqu'ils sont déposés à la Chambre. Si nous pouvions tout suivre de A jusqu'à Z et motiver ainsi les parlementaires, je crois que ce processus d'examen prendrait une nouvelle signification et du poids . . . dans le cas contraire, je crois que les principes de responsabilité pour lesquels vous vous êtes tant battus resteront lettres mortes. Je crois que d'une manière générale nous sommes d'accord.

Monsieur le président, est-ce que l'ancien vérificateur général . . . c'est peut-être incompatible avec certaines autres de nos considérations. Vous avez dit être faVorable à ce que le Comité permanent des Comptes publics ait le pouvoir de procéder à certaines investigations suivies de rapports. Accordez-vous beaucoup d'importance à ce pouvoir conféré à ce comité?

M. Macdonell: Oui, monsieur le président. Je pense que c'est très important car près de 30 millions de dollars par année . . . c'est ce que cela coûtait de mon temps . . . sont consacrés au Bureau du vérificateur général. L'efficacité du Bureau du vérificateur général est directement liée à l'efficacité du Comité des comptes publics. Je crois que cette efficacité peut être grandement accrue sans pour autant gêner l'action du gouvernement. Je crois qu'il importe maintenant de faire la différence entre la responsabilité administrative des fonctionnaires et la responsabilité politique du gouvernement. J'ai déjà déclaré que par définition on pouvait distinguer les deux. J'estime que dans ce comité parlementaire que je cite dans ma proposition . . . pour l'essentiel le Comité des Comptes publics, mais également ces comités permanents comme celui des Transports, que je cite en exemple . . . où vous examinez des chiffres, où vous examinez, par exemple, des propositions de dépenses qui se concrétisent en affectations de crédits, en véritables affectations, c'est à ce niveau que les investigations doivent commencer. Vous pouvez en conclure que les explications d'un ministère quant à l'efficacité d'un certain programme ne sont pas satisfaisantes. Je crois que tout

[*Text*]

nation about program effectiveness. In this day and age, I think the government of the day, frankly, would welcome an opportunity to find money that can be saved through economies and efficiencies and particularly effectiveness, because in effectiveness are the big dollars.

I think if a parliamentary committee, with members from all sides of the House, in interrogating a public servant can say: Frankly, we are not convinced that this program is not evaluable; we would like to have the Auditor General make a special investigation. He is thoroughly competent to do that now; since 1977, he has had the resources to go in and report back to that parliamentary committee that yes, this program—at least parts of it—is a evaluable.

This is a very important issue. I was absolutely delighted with the statement of the President of the Treasury Board in Vancouver that, from now on, the government will have to rely on program evaluation to decide on the relative merits of, and on the demands on the public purse for, these programs. This is going to aid the government of the day, not in any way imperil its responsibilities. Again, this is an integrated package I am presenting today, Mr. Chairman, because unless you define ministerial responsibility and managerial responsibility, this will not be acceptable and it probably will not work. But, if you take the whole issue and you begin to look at it from this perspective, in response to Mr. Huntington's question, then I am convinced that, indeed, you can get the proper accountability process particularly in the program evaluation area.

• 1645

Mr. Lachance: Yes. I would just like to refer to the same area.

The Vice-Chairman: Mr. Lachance on a supplementary.

Mr. Lachance: You have referred a few times now, Mr. Macdonell, to the capability of the Office of the Auditor General to entertain those studies along the line of comprehensive auditing principles of the effectiveness in a given department. I wonder if, since 1978 and the changes to the auditor general's role, any requests for any such study have ever been received by the Office of the Auditor General one way or another.

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, in response to the question, in my term only one such request came our way. That was more a fact-finding request than any kind of inquiry. It occurred during the AECL hearings back, I think, about 1976 or 1977. Then a request was made to obtain information in Argentina of a factual nature. It so happened that we had available a Spanish-speaking chartered accountant and, with the unanimous consent of the committee, we did get that information for them. That was the only time, sir, that we were requested and did, in fact, carry out a special inquiry on behalf of the committee. As far as I know, nothing has happened since.

Now again, I am certainly not familiar with the rules and procedures of Parliament, as I have said. I am not actually

[*Translation*]

gouvernement, de nos jours, est soucieux d'apprendre comment faire des économies en optimisant l'efficacité des dépenses car c'est cette efficacité qui rapporte le plus.

Je crois qu'un comité parlementaire réunissant tous les partis de la Chambre devrait pouvoir dire à un fonctionnaire: «Nous ne sommes pas convaincus que ce programme ne soit pas évaluable; nous aimerions que le vérificateur général fasse une enquête. Il est entièrement compétent pour le faire; depuis 1977, il a les ressources lui permettant de rapporter aux comités parlementaires que tel programme, ou du moins telle partie de programme, est évaluable».

C'est une question très importante. J'ai été absolument enchanté d'entendre le président du Conseil du Trésor dire à Vancouver que dorénavant le gouvernement se reposera sur l'évaluation des programmes pour en mesurer les mérites relatifs et la part du trésor public à y consacrer. Cela ne peut qu'aider le gouvernement sans empiéter sur ses responsabilités. Je répète que mes propositions d'aujourd'hui sont de caractère général, monsieur le président, car à moins de définir la responsabilité ministérielle et la responsabilité administrative, cela restera inacceptable et probablement inapplicable. Cependant, si vous commencez à considérer l'ensemble du problème sous cet angle, pour répondre à la question de M. Huntington, je suis alors convaincu que ces comptes que vous réclamez vous seront rendus surtout dans le domaine de l'évaluation des programmes.

M. Lachance: Oui. J'aimerais poser une question à ce sujet.

Le vice-président: M. Lachance veut poser une question supplémentaire.

M. Lachance: Vous avez dit à plusieurs reprises, monsieur Macdonell, que le bureau du vérificateur général pouvait faire ses études sur l'efficacité des ministères en corollaire à la vérification intégrée. Je me demande si sepuis 1978, si depuis les changements apportés au rôle du vérificateur général, des demandes de telles études ont été faites auprès de ce bureau.

M. Macdonell: Monsieur le président, au cours de mon mandat une seule demande de ce genre nous a été faite. Il s'agissait plutôt d'une demande factuelle qu'autre chose. Elle a été faite au cours des audiences concernant l'AECL en 1976 ou en 1977, je crois. Il s'agissait d'obtenir certains renseignements sur l'Argentine. Il s'est trouvé que nous avions un comptable agréé hispanophone, et, à la demande unanime du Comité, nous avons obtenu ces renseignements. C'est la seule fois qu'on nous a fait une telle demande, monsieur, et nous avons mené, en fait, une enquête spéciale au nom du Comité. Que je sache, il n'y a jamais eu depuis aucune autre demande de ce genre.

Je répète que les règles et les procédures du Parlement ne me sont pas familières. Je ne saurais dire si la pratique ne veut

[*Texte*]

sure whether this is practice that the Office of the Auditor General is not asked, or whether it would require a decision of the House. I know that with Indian Affairs, there was a resolution of the House of Commons which said we should examine the bank accounts of 300 or 400 Indian bands. That was a decision of the House, so we certainly did try to comply with that although, as it turned out, we could not. If we went back to 1860, we would have tied ourselves up for about 50 years trying to carry out that request.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Macdonell.

Mr. Huntington: Just to touch on the Crown corporation thing, Mr. Chairman, we have a whole sub-government which, I think, is out of control. You said we must regain control of Crown corporations. We worked pretty hard trying to get through a Crown corporations act which I think we had drafted. I just wonder if that control can be brought about through amendments to the Financial Administration Act, or whether we need a Crown corporations act.

You suggest perhaps that we need a separate standing committee of the House of Commons just to overview and work the comprehensive audits and the balance sheets, the behaviour within, and the function and delivery of functions to service the mandates and objectives. How are we going to get that control, sir?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think we start with this: I am not convinced that we can get this through any amendments to the Financial Administration Act. I was actually approached, even as a retired auditor general, by a task force examining the Financial Administration Act to get my input. I went over some of the amendments which were proposed and, in my opinion, that is not the way to go.

I am equally convinced after seven years of dealing with Crown corporations, those we audit and to some degree those we do not audit, that the way to go is to have a proper piece of legislation specifically on Crown corporations. I do not back away from that. I am absolutely convinced that is the way to go. I think it is a tragedy that we are not getting on with this, because there is a lot of things which, in my view, definitely should be subject to comprehensive audit right now but are not being subjected to comprehensive audit.

Second; I thought carefully Mr. Chairman; I did not want to put this proposal which is perhaps a little bit impertinent for a former parliamentary officer to put before a committee, which is to set up a new committee. And I am conscious that, in the recommendations or proposals I put before you this afternoon, without question it may look as if we are transferring work theoretically from the Public Accounts Committee to certain of the standing committes. I think on the other hand we are adding very appreciably to the work of the Public Accounts committee, particularly when the new information system comes into focus. It just seems to me that Crown corporations have a special characteristic, which is that of a board of directors.

[*Traduction*]

pas qu'on fasse une telle demande au bureau du vérificateur général ou si cela nécessite une décision de la Chambre. Dans le cas des Affaires indiennes, une résolution de la Chambre nous a ordonné d'examiner les comptes bancaires de 300 ou 400 bandes indiennes. Cette décision avait été prise par la Chambre, nous avons essayé de nous y conformer mais nous nous sommes trouvés dans l'impossibilité de le faire. Si nous étions remontés jusqu'à 1860, accéder à cette requête nous aurait donné du travail pour 50 ans.

Le vice-président: Merci beaucoup, monsieur Macdonell.

M. Huntington: Les sociétés de la Couronne. Voilà, à mon avis, un exemple de sous-gouvernement libre de tout contrôle. Nous avons dit la nécessité de regagner le contrôle sur les sociétés de la Couronne. Nous avons tout fait pour faire adopter une loi sur les sociétés de la Couronne que nous avions rédigée, je crois. Je me demande si de simples amendements à la Loi sur l'administration financière nous permettraient de retrouver cette forme de contrôle, ou si une loi sur les sociétés de la Couronne est nécessaire.

Vous avez suggéré la nécessité éventuelle d'un Comité permanent spécial de la Chambre des communes chargé uniquement de superviser les vérifications intégrées, les bilans financiers, les comportements, les fonctions et les prestations correspondant aux mandats et aux objectifs. Comment parviendrons-nous à exercer ce contrôle, monsieur?

M. Macdonell: Monsieur le président, tout d'abord, je ne pense pas que des amendements à la Loi sur l'administration financière soient la réponse. J'ai été consulté, en tant qu'ancien vérificateur général, par un groupe étudiant la Loi sur l'administration financière. J'ai examiné certains des amendements proposés et, à mon avis, ils font fausse route.

Je suis également convaincu après sept ans de rapports avec les sociétés de la Couronne, avec celles dont nous vérifions les comptes et dans une certaine mesure celles dont nous ne vérifions pas les comptes, que la seule solution est une législation des sociétés de la Couronne. Je n'en démords pas, j'en suis absolument convaincu. À mon avis, notre inaction est tragique, car il y a beaucoup de choses qui, à mon avis, devraient faire l'objet de vérifications intégrées immédiatement et qui ne le font pas.

Deuxièmement, j'ai longuement réfléchi, monsieur le président; je ne voulais pas proposer, ce qui me semble un peu impertinent de la part d'un ancien fonctionnaire du Parlement, à un Comité la création d'un nouveau comité. J'ai tout à fait conscience du fait que les recommandations ou les propositions que je vous fais cet après-midi semblent sans conteste viser le transfert de certaines tâches appartenant théoriquement au Comité des comptes publics à certains des autres comités permanents. D'autre part, j'estime que nous augmentons de manière très appréciable la charge de travail du comité des comptes publics, surtout avec l'avènement du nouveau système d'information. Il me semble que les sociétés de la Couronne ont une caractéristique spéciale, elles sont dirigées par des conseils d'administration.

[*Text*]

• 1650

I am not trying to in any way make end runs around the board of directors or subvert their responsibilities. I am trying to add to the strength of the board of directors by having a parliamentary committee of Crown corporations that does nothing else but that. Now I know some would say, well where does the Transport committee and where does the Minister of Transport fit in in a set-up like this? It seems to me that the Minister of Transport accounts for his departmental operations, and of course he has responsibility for Air Canada and CN and so on. But I see no particular difficulty in the Minister of Transport and his officials and the presidents and the executives of these—I am using these as illustrations only—appearing before a Crown corporations committee that specializes in the ways things go in a Crown corporation, which are quite different.

For example, you certainly do have an audit committee in most Crown corporations and they have a role to play, and I do not see that . . . once comprehensive auditing takes place, it is again dealing with the principle of exceptions rather than adding substantially to the work. But when you remember, Mr. Chairman, that it is not so many years ago that the government was not able . . . it took them about six months to find out how many Crown corporations they had, and then they never did get the answers on Crown-controlled corporations. So when I say that they are still not under very good control, and we have this Consolidated Computers incident. I mean, $125 million down the drain is a lot of money, and I do not think it would have happened had we had proper examinations of this particular outfit.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Macdonell. Thank you, Mr. Huntington. It was a very interesting exchange. Mr. Deans.

Mr. Deans: Thank you very much, Mr. Chairman. I do not pretend to have the knowledge that Mr. Huntington has and I do not therefore intend to go into the detail, although I must say that I agree with you in general that the Consolidated Computers situation ought not to have occurred. But then, I often think that many of the things that happen in corporations, private and public, ought not to have occurred, for example, the amount of borrowing that Dome Petroleum has undertaken, to the point where they are unable to manage their fiscal affairs. They are not a Crown corporation and obviously were audited under the normal practices, and they still managed to make some very bad decisions. I think we have got to be cautious that we do not leave the impression that somehow or other everything bad that happens, happens in the public sector. I do not think that is necessarily true.

I want however to deal with a much less technical but, nevertheless, I think important matter that touches on your responsibility but may in some ways be outside of your purview. At least, it will touch on your knowledge. It has always seemed to me ludicrous that we should be asked to deal with

[*Translation*]

Mon intention n'est pas du tout de circonvenir ou d'usurper les responsabilités des conseils d'administration. Mon intention est de renforcer les conseils d'administration en leur offrant un comité parlementaire chargé uniquement des sociétés de la Couronne. J'entends déjà certains me demander quelle est la place du Comité des transports et du ministre des Transports dans une telle éventualité? Il me semble que le ministre des Transports rend compte du fonctionnement de son ministère et que, bien entendu, il doit rendre compte des activités d'Air Canada, du CN, etc. Néanmoins, je ne vois pas de difficulté particulière à ce que le ministre des Transports et ses collaborateurs, ainsi que les présidents des conseils d'administration de ces sociétés, que je cite uniquement en exemple, comparaissent devant un comité des sociétés de la Couronne se spécialisant dans les activités des sociétés de la Couronne, activités fort différentes.

Par exemple, la majorité des sociétés de la Couronne comportent un comité de vérification qui a un rôle à jouer, et je ne vois pas . . . Une fois la vérification intégrée commencée, il ne s'agit pas tant de travail supplémentaire que d'un examen des exceptions. Cependant, monsieur le président, vous vous souviendrez qu'il n'y a pas si longtemps, le gouvernement ne pouvait pas . . . Il lui a fallu six mois pour répertorier toutes ces sociétés de la Couronne, et ces questions quant aux sociétés contrôlées par la Couronne sont restées sans réponse. Ce contrôle n'est toujours pas très bon et je peux vous citer l'incident de *Consolidated Computers*, 125 millions de dollars gaspillés, c'est beaucoup, et je pense que cela ne serait pas arrivé si cette compagnie avait fait l'objet de contrôles appropriés.

Le vice-président: Merci, monsieur Macdonell. Merci, monsieur Huntington. Cet échange était très intéressant. Monsieur Deans.

M. Deans: Merci beaucoup, monsieur le président. Je ne prétends pas être aussi expert que M. Huntington, et je n'ai donc pas l'intention de poser des questions de détail, bien que je convienne avec vous que l'affaire de la *Consolidated Computers* n'aurait jamais dû arriver. Cependant, je pense souvent que nombre des choses qui se passent dans certaines sociétés, qu'elles soient privées ou publiques, ne devraient pas arriver; par exemple, le montant d'emprunt de *Dome Petroleum* au point où cette société est incapable de faire face à ses obligations fiscales. Il ne s'agit pas d'une société de la Couronne et de toute évidence la vérification de ses comptes a été menée normalement et pourtant elle a réussi à prendre de très mauvaises décisions. Je crois que nous devrons faire attention à ne pas laisser l'impression que pour une raison ou pour une autre que chaque fois que quelque chose ne va pas, c'est toujours dans le secteur public. Je ne pense pas que cela soit nécessairement vrai.

J'aimerais toutefois vous parler d'une question beaucoup moins technique, mais, néanmoins, importante qui touche à votre domaine de responsabilité tout en y échappant peut-être un peu. Elle n'échappera certes pas à votre domaine de connaissances. Il m'a toujours semblé ridicule qu'on nous

[*Texte*]

estimates after most of the money has been spent. I wonder if you have some views as to whether or not it would be appropriate for us to look at ways of having the government present its estimates in advance of undertaking the expenditures.

Mr. Macdonell: Well, Mr. Chairman, if I may be permitted a comment. I am not trying to be particularly hard on Crown corporations . . . .

Mr. Deans: No, no, I did not think you were.

Mr. Macdonell: The great big difference is that the Crown corporations are essentially spending public money—

Mr. Deans: So are the others.

Mr. Macdonell: —and the others are spending shareholders' money.

Mr. Deans: Not these days. That used to be the case.

Mr. Macdonell: That depends on your involvement with the government, but I would say that most of them that I am familiar with are spending the shareholders' money. So if they go broke, it is too bad for the shareholders. But if Dome gets a guarantee, that involves the government, all right, but as far as I know . . . I mean, it depends on the situation. Now to turn to the basic point. I am not sure quite how to respond to that question, Mr. Deans. Would you mind rephrasing it so that I might have a clear picture of what it is you are after?

Mr. Deans: It is all good and well to audit, and audit is basically to determine whether or not the money has been spent on those things for which it was intended to be spent, and spent in the right places in the right amounts, and you have value for your dollars. However, the first step is obviously to approve in general, in principle, the program the government proposes to follow. But leaving that aside, once that approval has been given there is then a budget put forward—called an estimate, at the moment— for the various ministries and the responsibilities that fall within their jurisdiction. So frequently we end up approving that expenditure after the money has been spent.

• 1655

Mr. Macdonell: That is the part that puzzles me, frankly, Mr. Chairman. I was surprised by the question. Speaking of my own estimates, I certainly did not think I had the authority to spend any money affecting that particular period for which I was requesting the money until I had received approval. That is why I did not quite understand the money being spent before Parliament approved it. I think the Auditor General would be reporting that now. Sometimes you have to operate on warrants and so on, but that is still a legal procedure.

So frankly I just have to admit that I am not quite sure how to answer that question because my only real direct exposure to estimates was that I thought that we did not have any money until they got approved. Certainly, I know that we carried on through interim supply, sometimes for as long as three months, but the interim supply in no way takes away the responsibility to be accountable for the money.

[*Traduction*]

demande d'étudier les prévisions budgétaires après que la majorité des crédits ont été dépensés. Penseriez-vous judicieux que le gouvernement nous présente ses prévisions budgétaires avant qu'il n'entreprenne les dépenses?

M. Macdonell: Monsieur le président, j'aimerais faire une commentaire avec votre permission. Je n'essaie pas d'être particulièrement dur envers les sociétés de la Couronne . . .

M. Deans: Non, ce n'est pas ce que j'ai pensé.

M. Macdonell: La grande différence c'est que les fonds des sociétés de la Couronne sont publics . . .

M. Deans: Il en va de même pour les autres.

M. Macdonell: . . . alors que pour les autres ce sont les fonds des actionnaires.

M. Deans: Plus aujourd'hui; avant, oui.

M. Macdonell: Cela dépend de la participation du gouvernement, mais je dirais que pour la majorité de celles que je connais, elles dépensent l'argent de leurs actionnaires. Si elles font faillite, tant pis pour les actionnaires. Si Dome a une garantie, le gouvernement est impliqué, très bien, mais que je sache . . . Cela dépend de la situation. Pour revenir à votre question, monsieur Deans, je ne suis pas sûr de pouvoir y répondre. Voudriez-vous la reposer afin que je me fasse une idée plus précise de ce que vous voulez dire?

M. Deans: Il est indispensable de procéder à des vérifications, et les vérifications, pour l'essentiel, ont pour but de déterminer si oui ou non l'argent a été dépensé conformément aux objectifs déclarés et à bon escient. Cependant, la première étape évidente est d'approuver en principe le programme proposé par le gouvernement. Une fois cette approbation donnée, un budget est présenté—des prévisions budgétaires, comme on les intitule alors—pour les divers ministères et les responsabilités qui leur incombent. Très souvent nous finissons par approuver des dépenses après que l'argent a été dépensé.

M. Macdonell: C'est la partie qui me laisse perplexe, monsieur le président. Cette question m'a surpris. S'agissant de mes propres prévisions budgétaires, je n'ai jamais pensé avoir l'autorisation de dépenser l'argent affecté à la période particulière pour laquelle je le demandais avant d'en avoir reçu l'approbation. C'est pourquoi je n'ai pas très bien compris cette question d'argent dépensé avant l'approbation du Parlement. Le vérificateur général le signalerait maintenant. Parfois on fonctionne en vertu de bons, etc., mais c'est tout à fait légal.

Je dois donc avouer franchement ne pas savoir très bien comment répondre, car en ce qui me concerne personnellement, j'ai toujours pensé que nous n'avions pas d'argent tant que les prévisions n'avaient pas été approuvées. Je sais que nous avons eu recours à des subsides intérimaires, parfois pour des périodes aussi longues que trois mois, mais ces subsides intérimaires n'annulent en aucune manière l'obligation de rendre des comptes de dépenses.

[*Text*]

Mr. Deans: I do not want to get into a big discussion about it, but if one were to go ahead with interim supply, you would be spending money before the actual expenditure had been reviewed, analyzed and approved. So you would have in effect spent three or four, and in some cases longer, months' moneys that had not been specifically approved but rather had been approved in a ballpark amount for interim supply.

Anyhow, let us leave that question because I think you answered it by indicating that you have spent money under interim supply, and interim supply is no approval of the actual expenditures itself.

Mr. Macdonell: I accept that.

Mr. Deans: And what I was concerned about was whether it does not make some sense that the government should be required to present its estimates— whatever form you want to call them—present its proposals for expenditure, in advance of the start of its fiscal year and that those matters should be reviewed and approved in general in advance of the fiscal year commencing, so that you know what the money is being spent on, so that when you do your audit throughout the year you can determine whether in fact—and I am talking about the ongoing auditing procedure— the money is actually being spent on what it was intended for.

Mr. Macdonell: Right. Again, I think that I am not qualified to answer that question. The preparation of the estimates is a highly complex thing in terms of dates and so on, but I think in principle that Mr. Deans has a point, except I think that it is a recognized parliamentary procedure to vote interim supplies. I do not think you are really breaching parliamentary approval, providing the detail later comes through. Again, it is a technical point and I am afraid I am not your best witness on this point, sir.

Mr. Deans: It has been, of course, an accepted parliamentary procedure to have the audits done in ways which you, when you became the auditor, decided were not appropriate, and you changed them.

Mr. Macdonell: Again, if I am expected to comment, I think that the audit will take place on the expenditures including the part that was covered by interim supply and the part that was ultimately approved in total. That is what the audit is about on that approval.

The Vice-Chairman: Do you have any further questions, sir?

Mr. Deans: I have one final question and I am sure, in light of Mr. Macdonell's other answer, that maybe he cannot answer it, but it has seemed to me—and I have asked other witnesses the same question I will ask you—does it seem reasonable to you that a government should be able to raise taxes without specific legislative authority?

The Vice-Chairman: I do not know whether that is within the competence of the witness.

[*Translation*]

M. Deans: Je ne recherche pas le débat, mais si vous bénéficiez de subsides intérimaires, vous dépensez cet argent avant que les dépenses aient été étudiées, analysées et approuvées. Vous dépensez donc pendant ces trois ou quatre mois, parfois longtemps, de l'argent pour des dépenses qui n'ont pas été approuvées spécifiquement mais simplement d'une manière générale sous forme de subsides intérimaires.

Quoi qu'il en soit, laissons cette question car je crois que vous avez indiqué dans votre réponse avoir dépensé certaines sommes sous forme de subsides intérimaires, et les subsides intérimaires ne s'accompagnent nullement d'approbation des dépenses.

M. Macdonell: D'accord.

M. Deans: Et ma question est de savoir s'il serait raisonnable de demander au gouvernement de présenter ses prévisions budgétaires—quel que soit le nom que vous vouliez leur donner—de présenter ses propositions de dépenses, avant le début de l'année financière et qu'elles soient étudiées et approuvées en général avant le début de l'année financière afin de savoir où va cet argent, afin que lorsque vous procédez à vos vérifications pendant l'année vous puissiez déterminer si en fait—et je veux parler de la procédure permanente de vérification—l'argent est véritablement dépensé conformément aux objectifs déclarés.

M. Macdonell: Bien. Une fois de plus, je ne pense pas être qualifié pour répondre à cette question. La préparation des prévisions budgétaires est chose terriblement complexe en matière de calendrier, etc., mais je crois qu'en principe M. Deans a marqué un point, si ce n'est qu'à mon avis, voter des subsides intérimaires est une procédure parlementaire admise. Je ne pense pas qu'il y ait véritablement violation de l'approbation parlementaire à condition que les détails soient communiqués ultérieurement. Il s'agit encore une fois d'une question technique et je crains ne pas être le meilleur témoin en la matière, monsieur.

M. Deans: La manière dont les vérifications étaient réalisées correspondait à une procédure parlementaire acceptée et lorsque vous êtes devenu vérificateur vous l'avez condamnée et vous l'avez changée.

M. Macdonell: La vérification porte sur les dépenses incluant la portion couverte par les subsides intérimaires et la portion qui a été finalement et totalement approuvée. Une partie de la vérification porte sur cette approbation.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions, monsieur?

M. Deans: Il me reste une dernière question et étant donné la réponse précédente de M. Macdonell, je ne pense pas qu'il puisse y répondre, mais il m'a semblé—j'ai déjà posé cette question à d'autres témoins: Vous semble-t-il raisonnable qu'un gouvernement puisse lever des impôts sans autorisation législative précise?

Le vice-président: Je ne sais si le témoin peut répondre.

[*Texte*]

Mr. Deans: I think it is because obviously if Mr. Macdonell were to audit government expenditure . . . .

The Vice-Chairman: Okay, let me just say the reason I say that. I have always found Mr. Macdonell very forthcoming, and he looked beseechingly at the Chair.

Mr. Deans: Oh, fine.

The Vice-Chairman: And I thought that might be some indication . . . .

Mr. Deans: I will save him a lot of trouble then. I withdraw the question.

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Deans.

Mr. Macdonell: Thank you very much, Mr. Chairman. I do not usually back away, but this one had me a little mystified as to just how I could give a fair answer. It is a bit like beating your wife.

Mr. Deans: Wait a minute. It is not quite like beating your wife. I do not want to be left with that impression.

The Vice-Chairman: All right.

Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Thank you, Mr. Chairman.

• 1700

I would like to take up where I left off and probably put my line of questioning in perspective by quoting what you said, Mr. Macdonell, back in 1976 when you caught the attention of the nation by saying, and I am quoting from the newspaper:

> Parliament, and indeed the government, has lost or is close to losing effective control of the public purse.

That is what it is all about. I do not inject this in any partisan way, Mr. Chairman, but we are now looking at a deficit of $20 billion and there are suggestions that the deficit may go even higher. We do not seem to have made much progress since you made that statement a half dozen years ago. That is really the pith and substance of what we are trying to get at here: how can we as a Parliament regain some degree of control?

It seems to me that your recommendation regarding a comptroller general and departmental comptrollers was getting close to the idea. Yet I was surprised when you replied to me and said that the departmental comptrollers should be answerable to and come under the deputy minister. I do not think you are going to control it that way, if I may say, with respect, because I would have expected that the line of command would be from the departmental comptroller to the Comptroller General, and ultimately to the Auditor General and to the Public Accounts committee.

I suppose we have all experienced what goes on around here from time to time. I do not know very much about zero-base budgeting or anything like that, but I do know that there is a hell of a big increase in activity from January to March when everybody is hell bent to try to spend what money is left in their budget. How do you stop that kind of thing?

[*Traduction*]

M. Deans: Si M. Macdonell veut faire la vérification de certaines dépenses gouvernementales . . .

Le vice-président: Permettez-moi de vous donner mes raisons. J'ai toujours apprécié la franchise de M. Macdonell, et il m'a lancé un regard implorant.

M. Deans: Oh, très bien.

Le vice-président: Et j'ai pensé qu'il voulait peut-être m'indiquer . . .

M. Deans: Je vais lui éviter des ennuis, je retire ma question.

Le vice-président: Merci infiniment, monsieur Deans.

M. Macdonell: Merci beaucoup, monsieur le président. Je ne recule généralement pas, mais cette question m'a laissé un peu perplexe et je ne sais comment y rendre justice. C'est un peu comme battre sa femme.

M. Deans: Un instant. Ce n'est pas comme battre sa femme. Je ne veux pas rester sur cette impression.

Le vice-président: Très bien.

Monsieur McGrath.

M. McGrath: Merci, monsieur le président.

J'aimerais reprendre où je m'étais arrêté et placer mes questions en perspective en citant ce que vous avez dit, monsieur Macdonell, en 1976 lorsque vous avez attiré l'attention de la nation en disant, et je cite le journal:

> Le Parlement, et le gouvernement, a perdu ou est sur le point de perdre le contrôle effectif de la bourse publique.

Voilà toute la question. Je ne le dis pas dans un but de partisanerie, monsieur le président, mais notre déficit est maintenant de 20 milliards de dollars et d'aucuns prétendrent qu'il croîtra encore. Nous ne semblons pas avoir fait beaucoup de progrès depuis votre déclaration d'il y a une demi-douzaine d'années. Le but de notre exercice est précisément celui-ci: comment le Parlement peut-il reconquérir un certain degré de contrôle?

Il me semble que votre recommandation de contrôleur général et de contrôleur ministériel était un bon début de solution. J'ai pourtant été surpris lorsque vous m'avez répondu que les contrôleurs ministériels devraient rendre des comptes et être subordonnés au sous-ministre. Sauf votre respect, je ne pense pas que vous parviendrez à un contrôle de cette manière car j'avais pensé que la chaîne de commandement irait du contrôleur ministériel au contrôleur général, pour finir au niveau du vérificateur général et du comité des comptes publics.

Je suppose que nous savons tous ce qui se passe ici de temps en temps. Je ne connais pas grand-chose au principe de croissance budgétaire nulle, mais je sais que tout le monde déborde d'activités de janvier à mars quand tout le monde essaie désespérément de dépenser ce qui reste du budget. Comment mettre fin à ce genre de chose?

[*Text*]

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I think I would like to perhaps differentiate between the systems, the organization and the mechanisms of financial control and, for example, the $20 billion deficit. I am trying to be very encouraged by what has been accomplished by the Comptroller General since he arrived. I have tried to say so in this article—I am not sure that is the article you are quoting from—but I did say in the article published today that I do believe much progress has been made in restoring control, certainly to the government, and I think to some extent to Parliament.

I think the $20 billion deficit is— and I am venturing on about the same thin ice I am afraid I got into with Mr. Deans—but by my interpretation I think that is, frankly, not a question of a financial management control system that really does control but does not indeed take away from the responsibility of the ministers and the government itself. If that be the fiscal policy of the country, to borrow that much money and to carry on, I think that is a political decision but does not affect the mechanism of control. But department comptrollers really do affect the mechanisms of control, without any doubt. They are part of the instruments and apparatus of the organization to ensure good procedures, good systems, good accountability, good information and good data base for information inside a department.

Again I would like to try and make clear, Mr. Chairman, that the minute you take away from the deputy minister the responsibility for managing his department and being totally and utterly accountable for it, you begin to weaken the fabric of accountability. He is entitled to have on his staff a first-class financial administrative officer who has certain recognized responsibilities. If such an officer were to report directly to the Comptroller General, we have basically given that accountability to essentially the president of the Treasury Board for that part of the management of that department, and I do not believe in that, sir. I believe that the general manager of that department must be held fully accountable. He is entitled to the calibre and nature of people to help him manage that department, whether it be a program manager, a comptroller or whatever. But I do not think you can allow him to escape the total accountability for the management. That is the principle I am upholding.

In the earlier part, again, I feel that the deficit situation, on which I have views that I do not think are appropriate to place on record with this committee because I have already felt pretty seriously about it as a concerned Canadian, but I do think, sir, that is fiscal policy. I think it is basically an opportunity for the opposition itself, for example, to question the fiscal policy of the country that produced the $20 billion deficit. But I do not think it is the mechanisms of the control of the public purse.

• 1705

Mr. McGrath: Let me put it to you this way. The frustration that we have as members of Parliament, and I suppose particularly as members of the opposition, where we have a

[*Translation*]

M. Macdonell: Monsieur le président, j'aimerais établir une distinction entre les systèmes, l'organisation et les mécanismes de contrôle financier et, par exemple, le déficit de 20 milliards de dollars. J'essaie d'être très encouragé par les réalisations du contrôleur général depuis son entrée en scène. J'ai essayé de le dire dans cet article—je ne sais si c'est l'article que vous avez cité—mais je dis dans l'article publié aujourd'hui être convaincu que beaucoup de progrès quant à la restauration du contrôle du gouvernement et dans une certaine mesure du Parlement, ont été réalisés.

Je crois que pour ce qui est du déficit de 20 milliards de dollars—et je m'aventure sur un terrain aussi glissant qu'avec M. Deans,—selon mon interprétation, à franchement parler, il ne s'agit pas tant de la question d'un système de contrôle de gestion financière qu'il contrôle véritablement mais plutôt de celle d'un système qui ne réduise pas la responsabilité des ministres et du gouvernement lui-même. Si la politique fiscale du pays est d'emprunter autant d'argent, j'estime que c'est une décision politique mais qu'elle n'affecte pas les mécanismes de contrôle. Par contre, les contrôleurs ministériels affectent véritablement les mécanismes de contrôle, c'est incontestable. Ils font partie des instruments et des appareils de l'organisation devant assurer de bonnes procédures, de bons systèmes, une bonne comptabilité, de bonnes informations et de bonnes données ministérielles.

J'aimerais répéter avec le plus de clarté possible, monsieur le président, que dès l'instant où vous retirez au sous-ministre la responsabilité de gérer son ministère et d'en être totalement comptable, le principe de la responsabilité commence à y perdre. Il a le droit d'avoir dans son personnel un administrateur financier de première classe qui a certaines responsabilités reconnues. Subordonner directement cet administrateur au contrôleur général serait pratiquement subordonner cette partie administrative du ministère au président du Conseil du Trésor, ce qui est une erreur à mon avis, monsieur. Je crois que le gestionnaire principal de ce ministère doit avoir toute la responsabilité. Il a droit à tout le personnel hautement qualifié pour l'aider à gérer ce ministère, qu'il s'agisse de directeur de programme, de contrôleur ou que sais-je. Par contre, je ne pense pas que vous puissiez lui permettre d'esquiver la responsabilité totale de la gestion. C'est le principe que je défends.

Pour ce qui est du déficit, j'ai un point de vue de Canadien intéressé que j'ai déjà exprimé mais qu'il ne me semble pas opportun d'exprimer ici, mais je pense, monsieur, que c'est une question de politique fiscale. C'est l'occasion pour l'opposition, par exemple, de contester une politique fiscale qui produit un déficit de 20 milliards de dollars. Je ne pense pas que cela ait rien à voir avec les mécanismes de contrôle de la bourse publique.

M. McGrath: Permettez-moi de vous présenter la chose ainsi. Les parlementaires, et surtout, je suppose, les membres de l'opposition, ont pour rôle, entre autres, de demander des

[*Texte*]

certain role in terms of accountability, when one raises this matter in the House in terms of giving Parliament some input into cutting back on government expenditures and about having some kind of special committee, the Prime Minister replies, and rightly so, because technically he is correct: Well, that power already has been vested with the Public Accounts committee and the various committees on estimates. Theoretically, that is true, but in actual practice we know that does not work.

I think there is a consensus that we have to try to find some new way of making it work, because if you were the auditor general of a company that was paying out 25 per cent of its revenue to serve its debt, you would tell that company to get its act together or else they were not going to stay in business very long. What could you say to them?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman—

The Vice-Chairman: Put yourself in a private position, I think, Mr. Macdonell.

Mr. Macdonell: I will be prepared to answer that question, sir. I am prepared also that you may rule me out of order, but I am going to give you an answer. But I give it as a concerned Canadian, and I will give it to you in this fashion. I happened to be in Victoria, British Columbia, last Monday, Tuesday, and Wednesday in the company of 22 other people who, I think, were just as concerned about this $20 billion deficit as I was. They have a little more responsibility than I do, because 10 of them were chairmen of public accounts committees and 11 of them were legislative auditors. The Auditor General of Canada was there and his counterparts from across Canada. It is an annual conference that takes place concurrently between chairmen of public accounts committees and legislative auditors, and we have a half-day joint session. I was invited to speak on both programs.

The twenty-third concerned Canadian was the president of the Canadian Institute of Chartered Accountants, who was also speaking on the legislative auditors' program. We met informally. This question of the $20 billion deficit was not on the agenda. I would like to make sure that is clear. But we are concerned; we are very concerned.

It is all very well to be concerned, but what can we do about it? So that was the topic, and now I will maybe get properly ruled out of order by the chairman. But just before I left for Victoria, the CTV people phoned me and said: Mr. Macdonell, we would like you to appear on our *Canada AM* program on Monday. So I said: Well, you will have to get a hook-up to Victoria, B.C., because that is where I am going to be. They said: That is a long way to hook you up, and Victoria is not the best place to hook up. If you were in Vancouver, it would be no problem.

So, to make a long story short, sir, they said: Will you appear on Friday morning when you get back? I said: Yes, I will. So I took advantage, frankly, Mr. Chairman, of the fact that there were 22 other concerned Canadians, and at coffee

[*Traduction*]

comptes au gouvernement. Lorsque la question de la participation du Parlement aux mesures de réduction des dépenses gouvernementales et de la création d'un comité spécial est posée à la Chambre, le premier ministre répond, et avec raison, car sur le plan technique il a raison: «Ce pouvoir a déjà été conféré au Comité des comptes publics et aux divers comités étudiant les prévisions budgétaires.» En théorie, c'est exact, mais dans la pratique nous savons que cela ne fonctionne pas.

Je crois que nous sommes tous d'accord sur la nécessité de trouver une solution. Si vous étiez le vérificateur général d'une compagnie qui affecte 25 p. 100 de ses recettes au règlement de ses dettes, vous diriez à cette compagnie de prendre des mesures avant que son avenir ne se trouve derrière elle. Que lui diriez-vous?

M. Macdonell: Monsieur le président . . .

Le vice-président: Répondez en simple particulier, monsieur Macdonell.

M. Macdonell: Je suis prêt à répondre à cette question, monsieur. Je suis également prêt à ce que vous me coupiez peut-être la parole, mais je vais vous donner une réponse. C'est une réponse de particulier que la situation inquiète. Il se trouve que j'étais à Victoria, en Colombie-Britannique, lundi, mardi et mercredi derniers en compagnie de 22 autres personnes qui, je pense, s'inquiétaient tout autant que moi de ce déficit de 20 milliards de dollars. Elles ont un peu plus de responsabilités que moi, car 10 d'entre elles étaient présidents de Comité de comptes publics et 11 vérificateurs législatifs. Le vérificateur général du Canada et ses homologues provinciaux étaient présents. Il s'agit d'une conférence annuelle au cours de laquelle les présidents de Comités de comptes publics et les vérificateurs législatifs se réunissent séparément puis participent à une séance commune d'une demi-journée. On m'a invité à participer aux deux réunions.

Le 23e Canadien inquiet était le président de l'Institut canadien des comptables agréés qui a également pris la parole pendant la réunion des vérificateurs législatifs. Nous nous sommes réunis officieusement. Cette question des 20 milliards de déficit ne figurait pas à l'ordre du jour. J'aimerais que cela soit clair. Cependant, nous sommes inquiets, nous sommes très inquiets.

Etre inquiet est une chose, mais que pouvons-nous faire? Tel était le sujet, et le président décidera peut-être avec raison de me couper la parole. Cependant, juste avant de quitter Victoria, les responsables du réseau CTV m'ont téléphoné et m'ont demandé de participer à l'émission au programme *Canada AM* du lundi. Je leur ai répondu qu'il leur faudrait établir une liaison avec Victoria, en Colombie-Britannique, devant y être ce lundi. Ils m'ont répondu que cela faisait loin, et qu'établir la liaison avec Victoria n'était pas facile. Ils m'ont dit que si j'étais à Vancouver, il n'y aurait pas de problème.

Pour couper court à une histoire assez longue, ils ont fini par me demander si je voudrais bien participer à l'émission de vendredi matin lors de mon retour. J'ai répondu oui. J'ai donc profité, je dois l'avouer, monsieur le président, de la présence

[*Text*]

breaks and over lunch and informally, I said: How would you answer this question? What do we do about it? It is no use expressing concern and saying, "too bad". What can we do?

So maybe I am coming a little closer to Mr. McGrath's question. Out of the osmosis of ideas that were presented, I would like to start with the president of the Canadian Institute of Chartered Accountants, Mr. Dennis Culver. He resides in Vancouver; he runs a small accounting practice. I think he has two partners. He is the father of nine children. He said: Jim, I will tell you how I would answer them. I would say, let us put ourselves in the position of a person who has just been laid off. And he said: What were expenses yesterday in terms of a family, and which were deemed to be quite essential, are not going to be essential tomorrow. He said he would probably put shelter as the first, food as the second, and he said he would say the rest of it is probably going to be non-essential until he could get some work. So he said: Can you answer that on *Canada AM*?

I said: Well, Dennis, I am not sure if they will give me that much time, but I think it is a good answer. But I said, in terms of our political apparati—I am not sure that is the right word—across Canada, what concerns me is the fact that this issue is a national issue. This is not just the federal government; it is also 10 provincial governments. I cannot help but think we have to use an accounting device here. I think we have to make a consolidated revenue and expenditure account, and those transfer payments from the federal government to the provincial governments are revenues to them and expenses to the federal government. The minute you make a consolidated revenue and expenditure account, those things disappear. We are now looking at the true national picture of the 11 senior governments of Canada. You could do the same thing at the local level, but let us just stop there. When you add up the deficit figures they are a lot more than $20 billion. They are at closer to $30 billion than $20 billion, and I am concerned. I was in Washington about a month ago. I am on a consultative committee with the Comptroller General of the United States, the only non-American ever invited to serve. And I listened for a day to these senior people—20 of them—head of the Brookings Institution, people from RIT, MIT, Harvard, chairmen of boards of major corporations, and they were concerned about $100 billion deficit Congress was trying to get to approve. And when I realized that we have $25 billion which, on a proportionate basis is $250 billion, and the United States Congress was very very concerned about $100 billion, it began to bring home to me what we are doing here. As Mr. McGrath said, 25 cents out of every dollar right now is going to be used to service the national debt.

• 1710

So what I basically say is that I think our 11 governments should act together. I think they should look together as a

[*Translation*]

de 22 autres Canadiens concernés, et au cours des pauses-café et pendant le déjeuner et d'une manière officieuse je leur ai demandé: «Que répondriez-vous à cette question? Que devrions-nous faire? Exprimer notre inquiétude et nous lamenter ne sert à rien, que pouvons-nous faire?»

Je me rapproche peut-être un peu de la question de M. McGrath. De toutes les idées qui ont été exposées, j'aimerais commencer par celle du président de l'Institut canadien des comptables agréés, M. Dennis Culver. Il habite à Vancouver, il a une petite firme de comptables. Je crois qu'il a deux associés. Il est père de neuf enfants. Il m'a dit: Jim, je vais vous dire comment je répondrais. Je dirais, mettons-nous à la place d'une personne qui vient d'être licenciée. Quelles étaient les dépenses familiales d'hier qui étaient jugées essentielles qui ne le seront plus demain. Probablement, tout d'abord, le logement, deuxièmement la nourriture, et le reste ne serait probablement plus essentiel tant qu'il n'aurait pas retrouvé de travail. Il m'a alors dit: Pourrez-vous donner cette réponse à *Canada AM*?

Je lui ai dit: Dennis, je ne suis pas sûr qu'ils me donnent autant de temps, mais je crois que c'est une bonne réponse. J'ai ajouté qu'en ce qui concerne notre appareil politique canadien—je ne suis pas sûr de l'exactitude du terme—ce qui m'inquiète le plus c'est que cette question est nationale. Il n'y a pas que le gouvernement fédéral, il y a également les dix gouvernements provinciaux. Je ne peux m'empêcher de penser à la nécessité d'utiliser un instrument de comptabilité. L'établissement d'un compte consolidé de recettes et de dépenses me semble indispensable. Les paiements de transfert du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux correspondent à des recettes pour les derniers et à des dépenses pour le premier. Dès qu'on établit un compte consolidé des recettes et des dépenses, ces choses disparaissent. Nous avons alors devant les yeux une image véritablement nationale des onze gouvernements principaux du Canada. On pourrait faire la même chose au niveau local, mais n'allons pas jusque là. Lorsqu'on fait le total de tous ces déficits, on arrive à un chiffre bien supérieur à $20 milliards, certainement plus proche de $30 milliards et cela me fait peur. Je me trouvais à Washington il y a un mois où je siège à un comité consultatif avec le Contrôleur général des États-Unis, le seul étranger à y avoir jamais été invité. J'ai écouté pendant toute une journée ces vingt hauts responsables, qui viennent du RIT, du MIT, de Harvard, qui sont présidents de grosses sociétés, et tous disaient leur inquiétude devant les $100 milliards de déficit que le Congrès essaie de faire adopter. Lorsque j'ai réalisé que nous avions nous-mêmes un déficit de $25 milliards qui correspond, proportionnellement, à un déficit de $250 milliards aux États-Unis, alors que le Congrès s'inquiète déjà d'un déficit de $100 milliards, j'ai pris conscience de la gravité de notre situation. Ainsi que M. McGrath l'a dit, pour chaque dollar d'impôt, 25 cents sont consacrés directement au service de la dette nationale.

Il faut donc absolument que n°s 11 gouvernements agissent de concert. Ils doivent, ensemble, réexaminer toutes les dépen-

[*Texte*]

team at expenses and expenditures as being essential. Now the interest on the national debt is certainly essential. But I think many of these programs—I repeat, many of these programs—which we are funding can be looked at in the same way about which the president of the Canadian Institute of Chartered Accountants said, If we were unemployed and had a family of nine to support, a lot of things would look a lot differently. And I do not think we have started to look at them a bit differently.

So I think, we should really do this and appoint, for example, the President of the Treasury Board to chair a committee to look at programs. Look at programs. What I said earlier on program effectiveness, I think we should start applying today. I suggest 3 months, if we got these people to look at things as Canadians, and asked, Can we change these things? Some of these programs were essential yesterday, but they are not essential today, I can tell you that. My best guess is that such a committee, if looked at as Canadians on a consultative revenue expenditure account, would come up with reduction expenses of $5 billion—$5 billion—within probably 3 to 6 months, and no real problem. And I will help them, if necessary.

Now, the other side is just as important. This is a pull—push situation. I have just come back from Victoria. I did not read newspapers in every province, but there are at least eight different ways we are undertaking in Canada to try to stimulate the construction industry; housing programs. Saskatchewan has one program. Canada has another program. Ontario has yet another program, and so on. Mr. Chairman, I am moving into the political field, sir, and I should be ruled out of order, but I am asked a question on which I feel very strongly.

The Vice-Chairman: I will accept that. Carry on.

An hon. Member: No.

Mr. Collenette: On a point of order, Mr. Chairman.

Mr. Collenette: No. On a point of order, Mr. Chairman. I was about to ask Mr. Macdonell some questions, and I do resent very much the fact that we are dealing now with the political substance of the issue. We are not dealing with the technicalities. Mr. Macdonell has spent most of the hour very legitimately dealing with ways of better accounting for public expenditures, and I commend him for that. I have had some interest in it. But I think now we are getting into the political arena. We are debating political policy and, especially, following Mr. McGrath's question. I might want to ask Mr. Macdonell whether or not he thinks it is appropriate for the successor to have made the kind of public statements he did at that conference last week. But I will not ask that question, because I do not think that is particularly germane to parliamentary reform. We are now getting into the realm of the political, and I would hope that we would keep the rest of the discussion to the technicalities and the ways we can best improve the analysis of expenditure.

Mr. McGrath: Well, Mr. Chairman, I hope you are going to allow me to address that point of order.

[*Traduction*]

ses et voir lesquelles sont essentielles. L'intérêt sur la dette nationale est certainement une dépense essentielle, mais je pense qu'un grand nombre des programmes gouvernementaux, un très grand nombre même—doivent être réexaminés à la lumière des mêmes critères énoncés par le président de l'Institut canadien des comptables agréés, à savoir: si j'étais chômeur avec une famille de neuf personnes à nourrir, beaucoup de priorités changeraient. Je ne pense pas que nous ayons commencé à réexaminer nos priorités.

Je pense que c'est ce qu'il faudrait faire et commencer, par exemple, à charger le président du Conseil du Trésor de réunir un comité qui réexaminerait tous les programmes. Il faut les passer à la loupe et commencer à appliquer tout ce que j'ai dit tout à l'heure concernant leur efficacité. Donnons-leur trois mois pour tout remettre en question. Certains de ces programmes étaient essentiels hier, mais ne le sont plus aujourd'hui. Je suis sûr qu'un tel comité trouverait des économies de $5 milliards—$5 milliards, en moins de trois ou six mois, sans problème. Je les y aiderais, si c'est nécessaire.

L'autre aspect, qui est tout aussi important, car les deux sont liés. Je rentre de Victoria, je n'ai pas lu les journaux dans toutes les provinces, mais il y a au moins huit programmes qui visent à stimuler le bâtiment, la construction de logements. La Saskatchewan en possède un, le gouvernement fédéral en a un autre, l'Ontario en a un troisième etc. Nous entrons là dans le domaine politique, monsieur le président, et vous pouvez m'arrêter si vous jugez que je sors de mon rôle, mais j'ai de très fortes convictions sur toute cette question.

Le vice-président: J'accepte cela. Continuez.

Une voix: Non.

M. Collenette: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

M. Collenette: Un rappel au Règlement monsieur le président. J'allais poser quelques questions à M. Macdonell et je m'insurge contre le fait que nous abordions maintenant l'aspect politique du problème. Nous avons quitté le plan technique. Monsieur Macdonell a consacré plus d'une heure à traiter de l'aspect technique de la comptabilité des dépenses publiques et je l'en félicite, cela m'a beaucoup intéressé. Par contre, nous entrons maintenant dans le domaine politique, nous entrons dans la politique politicienne, surtout depuis la question de M. McGrath. Je pourrais demander à M. Macdonell s'il juge approprié le genre de remarque que son successeur a lancé à cette conférence la semaine dernière, mais je ne le ferai pas, car cela ne concerne pas directement la réforme parlementaire. Nous entrons maintenant dans le domaine politique, mais j'espère que nous en resterons au plan technique et nous limiterons au moyen d'améliorer l'analyse des dépenses.

M. McGrath: Monsieur le président, j'espère que vous m'autoriserez à répondre à cette intervention.

[*Text*]

The Vice-Chairman: Well, if there is a point of order raised, then I—

Mr. McGrath: Before you rule on it?

The Vice-Chairman: Yes.

Mr. McGrath: I would like to address that point of order, because my second question would make my line of questioning totally relevant to the mandate this committee has. If that is not the most pressing problem that we have in this Parliament today, I do not know what is. I am surprised that the spirit of collegiality that we have developed seems to be threatened by this intervention. I do not say that in anger; more in sorrow. I believe this is a matter of some considerable urgency. I think it is the most urgent question in the nation today and, if Parliament cannot address it, then God help us; we should pack up and go home, and get out of here.

I was going to ask what Mr. Macdonell whaty he would recommend, or what advice could he give us, given the urgency of the question, that we could put in an interim report to Parliament. Then we could say, Here is a recommendation as to how we can deal with this matter here and now. Obviously the Public Accounts committee—with all due respect to the Prime Minister— and the standing committees of the House on estimates, have failed to address it in any meaningful way. That is the question I was leading up to. I am not trying to score a partisan point, Mr. Chairman. I thought that was a legitimate line of questioning.

• 1715

The Vice-Chairman: May I just suggest this, as a way of settling the impasse, if I can: There was a question just put by Mr. McGrath, and I think it might be helpful if the witness could address that question that was put by Mr. McGrath in terms of substance, rules of order, changes in our system, because up to the point of Mr. Collenette's interjection, I had thought Mr. Macdonell had made the point of the necessity of co-operation, which might very well involve the operation of committees of this House, as well as, perhaps, committees of the other House. I wonder whether you could answer the question. Perhaps that might satisfy Mr. Collenette, if you were to get back and answer the question that was just put by Mr. McGrath so that we could stay within the reference of the committee.

Mr. Macdonell: Thank you, Mr. Chairman. I must say that I hate to back away from a question asked by a member of a parliamentary committee and I expect the Chair to keep me on the straight and narrow—which the Chair has done. I thank Mr. Collenette for raising the point of order.

The Vice-Chairman: I want to make myself clear: The Chair was attempting to do that very thing, sir, by the suggestion I have just made.

Mr. Macdonell: If I appear to be out of order, I apologize to the Chair and to the committee. In any event, I would now like to repeat the question that I think I am addressing.

[*Translation*]

Le vice-président: Eh bien, s'il y a rappel au Règlement, alors je . . .

M. McGrath: Avant que vous rendiez votre décision?

Le vice-président: Oui.

M. McGrath: Je tiens à réfuter le rappel au Règlement, car ma deuxième question allait établir le lien avec l'objet de notre mandat. Si cela n'est pas le problème le plus grave qui se pose au Parlement aujourd'hui, alors je ne sais pas lequel c'est. Cette intervention menace l'esprit de collégialité qui présidait parmi nous jusqu'à présent et cela m'attriste. Le problème dont nous traitons est d'une grande urgence, c'est sans aucun doute le plus grave qui se pose à notre pays aujourd'hui et si le Parlement ne parvient pas à le résoudre, Dieu nous vienne en aide; nous n'aurons plus qu'à faire nos paquets et rentrer chez nous.

J'allais demander à M. Macdonell ce qu'il recommanderait ou quel conseil il pourrait nous donner quant à notre rapport provisoire au Parlement. Nous pourrions, de cette façon, faire une proposition d'action concrète, immédiate. Il est évident aujourd'hui que le Comité des Comptes publics—sauf le respect que je dois au Premier ministre et les comités permanents de la Chambre qui examinent le budget ont failli dans cette tâche. Voilà où je voulais en venir, monsieur le président, et je ne cherchais nullement à marquer des points politiques. Mes questions me paraissent tout à fait légitimes.

Le vice-président: Pour essayer de sortir de l'impasse, nous pourrions dire ceci: M. McGrath vient de poser une question et il serait bon que le témoin puisse y répondre sous l'angle des modifications à apporter au Règlement, des changements à introduire dans le système, car, avant l'intervention de M. Collenette, M. Macdonell a fait valoir la nécessité d'une collaboration, ce qui met en jeu le fonctionnement des comités de la Chambre et peut-être même du Sénat. J'aimerais donc que vous répondiez à la question que M. McGrath vient de poser sans sortir du mandat de notre comité et donner ainsi satisfaction à M. Collenette.

M. Macdonell: Je vous remercie, monsieur le président. Je dois dire que je n'aimerais pas refuser de répondre à une question qui m'est posée par un député et je m'en remets au président pour qu'il me garde dans le droit chemin—ce qu'il a d'ailleurs fait. Je remercie M. Collenette d'avoir invoqué ce rappel au Règlement.

Le vice-président: C'est exactement ce que visait la suggestion que je viens de faire.

M. Macdonell: Si j'ai outrepassé mes limites, je m'en excuse auprès de tous les membres du Comité. Voyons quelle était la question à laquelle je tentais de répondre.

[*Texte*]

I think, if I understood correctly . . . perphaps, Mr. Chairman, Mr. McGrath would like to repeat the question? I do not want to make any mistakes the second time here.

Mr. McGrath: I would be glad to repeat the question. Perhaps I can enlarge on it a bit, in order to help Mr. Macdonell and to avoid any unnecessary partisan bickering.

We have a situation on which there is a consensus that it is a national emergency—I am talking about the deficit. We also know that the control of government expenditures has not been adequately addressed since you raised it, as Auditor General, back in 1976. Obviously, the system has broken down. That speaks to the Auditor Generals, the Public Accounts committee—with great respect to my colleague, who is its distinguished chairman—and it speaks to the estimates committees. Those of us who have had experience in government know where the problem is. But it is Parliament's responsibility, and consequently it has to be our problem and we have to bring in recommendations. If the No. 1 recommendation on our interim report does not address this problem, we are living in a never-never world, because that is the No. 1 problem facing Parliament today.

My question to you, specifically, was: What advice would you give us, in terms of treating this in an urgent way and recommending remedial action to Parliament?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, if I may approach it in this fashion: I immediately concede that I am no political scientist. On the other hand, as a Canadian citizen, and I am just that right now, I have observed that our federal system appears, in recent years, anyway, to involve periodic federal-provincial conferences. If we accept that that is going to be a continuing part of the federal system, involving, indeed, the parliamentary system of Canada and the legislative systems of our 10 provinces, I wonder if, perhaps, the way to approach it is not perhaps a helpful way for people who are accountants and are quite familiar with how to present information . . . . I guess what I would ask is this: If we were to offer, again I repeat, a consolidated revenue and expenditure account statement, prepared— which is not difficult—as basically a document that could be considered by a federal-provincial conference in terms of a national approach to a national problem, would it not facilitate consideration of the problem to which Mr. McGrath referred? That is, if it is desirable— and I think we would all concede, including the government of the day, that it is most desirable—to reduce the deficit, I think the picture has to be looked at by eliminating these transfer payments. Because revenue payments to the provinces are transfer payments from the federal level, they are expenditures to the federal level, and you can go down to the next level, to local government. We could begin to look at this as a totally national picture and place before a federal-provincial conference information constructed in that fashion, which is a typical way of doing a consolidated set of statements for a parent and subsidiary

[*Traduction*]

Si j'ai bien compris . . . monsieur le président, peut-être M. McGrath pourrait-il répéter sa question? Je voudrais éviter de faire une deuxième erreur.

M. McGrath: Avec plaisir. Je vais peut-être la préciser davantage afin d'aider M. Macdonell et éviter toute argutie inutile.

Nous sommes confrontés à une situation dont tout le monde s'accorde à dire qu'elle constitue une urgence nationale, je veux parler du déficit. Nous savons également que la question du contrôle des dépenses gouvernementales n'a pas trouvé de solution depuis que vous l'avez soulevée en 1976, lorsque vous étiez Vérificateur général. De toute évidence, le système a failli et quand je parle de système, j'entends le vérificateur général, le Comité des comptes publics—sauf tout le respect que je dois à mon collègue, qui en est le distingué président—ainsi que les comités qui examinent le budget. Ceux d'entre nous qui ont fait l'expérience du gouvernement savent où réside le problème. Il relève cependant de la responsabilité du Parlement, c'est donc également notre problème et il nous incombe de formuler des recommandations. Si la recommandation essentielle de notre rapport intérimaire ne posait pas le vrai problème nous aurions échoué dans notre tâche, car c'est le grand problème auquel le Parlement est aujourd'hui confronté.

La question que je vous ai posée est la suivante: Quel conseil pourriez-vous nous donner pour assurer que la question reçoive la toute première priorité et quel remède pourrions-nous proposer au Parlement?

M. Macdonell: Monsieur le président, je dois signaler tout d'abord que je ne suis pas politicologue. Par contre, je suis citoyen canadien, je suis un simple particulier pour le moment et j'ai pu observer que notre système fédéral depuis quelques années comporte des conférences fédérales-provinciales à intervalles réguliers. Dans la mesure où notre système fédéral continue à fonctionner de cette façon, mettant en jeu le Parlement du Canada et les législatures des dix provinces, je me demande si la meilleure façon ne serait pas, pour des comptables et des experts qui savent comment présenter les données . . . je poserai la question suivante: Si nous produisions un bilan global des recettes et des dépenses sous forme d'un document—et ce n'est pas difficile—qui pourrait être examiné dans une conférence fédérale-provinciale sous l'angle d'une approche nationale à un problème national, cela ne faciliterait-il pas l'examen du problème dont parlait M. McGrath? Si le but, et je pense que tout le monde est d'accord là-dessus, même notre gouvernement actuel—est de réduire le déficit, il faut partir de chiffres qui éliminent les paiements de péréquation. En effet, les versements aux provinces sont des transferts de fonds du niveau fédéral au niveau provincial, c'est-à-dire des dépenses imputables au gouvernement fédéral, et c'est la même chose dans le cas des versements des provinces aux municipalités. On prendrait donc en compte la situation globale au niveau national et on présenterait à une conférence fédérale-provinciale des données présentées de cette façon, qui est d'ailleurs la méthode habituelle utilisée dans le cas d'une société-mère possédant des filiales. Voilà donc le genre de

[*Text*]

companies. I then say that these are the types of actions that could be taken. Again, I do not want to go too far in my answer, but it just seems to me that if this be the national objective of these 11 governments, I wonder if a way to approach it might not be, that if you look at expenses in the categories that I have suggested, which are essential in a time of national financial and economic emergency .... The first category would be essential. I gave an illustration of an expense that certainly is essential and that is, we must honour the interest in our national debt without any question. Then we look at other expenses which are desirable, but perhaps not essential in a time of economic emergency.

• 1720

Finally, we look at certain types of program expenses, and I am referring here to program expenses definitely, that could be suspended for the duration of a period of, we will say, three years. Now, this does not mean they are cancelled, it just means that they are put in suspension because they do not have a high enough priority rating at this time. Now to accomplish that .... Obviously, the first ministers cannot engage themselves in that kind of exercise, but I do think it cannot be done just by officials. It has to be done, as I see it, sir, by ministers, and the ministers who are concerned with this I would think would be, for example, the President of the Treasury Board, at the Canada level, possibly the Chairman of the Board of Management of the Ontario Cabinet—I know Ontario because I am a citizen of Ontario—and I think those counterparts across Canada, to look at the consolidated picture and look at what can be done.

I would say at the same time, and I started to refer to this, and I am referring to the abstract and not the specific, I would look, for example, at what all the provinces are attempting to do and what Canada is doing and is doing in this budget. They are saying, we are going to provide a subsidy to people to initiate housing starts in the next short time, buy new houses. Another government has authorized—

The Vice-Chairman: If I may interrupt you, I think you are straying a shade from the gist of the question, if I may say so, Mr. Macdonell. I was with you along—as far as its being within the range of questions—until you moved into the policy field. I think Mr. McGrath's question was with regard to what structures there might be within the parliamentary system that would accommodate the kind of sense of togetherness and thrust that you were talking about.

Mr. Macdonell: I probably used an illustration when I should not have. What I would have said was that, in additon to an examination of our expenditures on a consoldated basis, I think we might consider the other side of the picture and that is our our sources of revenues and how we can move people from unemployment insurance into tax rolls. And there it seems to me we are into the policy area, and there it would seem to me that a similar type of group, this time under the chairmanship of the Minister of Finance for Canada with his counterparts, would look at policies to help us.

[*Translation*]

choses que nous pourrions faire. Encore une fois, je ne veux pas me hasarder trop loin dans ma réponse, mais il me semble que si c'est là l'objectif national des 11 gouvernements, alors le mieux serait d'examiner les dépenses dans les catégories que j'ai dites, car elles sont essentielles en période de crise financière et économique. La première catégorie est tout à fait essentielle. J'ai donné l'exemple d'une dépense qui est certainement essentielle, à savoir le service de notre dette nationale. Ensuite, il conviendra de voir quelles autres dépenses sont peut-être souhaitables, mais pas nécessairement indispensables en période de crise économique.

Enfin, on pourra se pencher sur certaines dépenses de programme qui pourraient être suspendues, certainement, pour une durée de trois ans, mettons. Cela ne signifiera pas que ces programmes sont supprimés, ils seront simplement mis en suspens comme ne méritant pas une priorité suffisante en ce moment. Pour y parvenir ... Évidemment, les premiers ministres ne pourront pas effectuer ce travail seuls, mais on ne peut pas non plus s'en remettre simplement aux fonctionnaires. C'est un travail qui doit être fait par les ministres, à mon sens, et notamment, au niveau national, par le président du Conseil du Trésor et ses homologues des provinces, qui examineront ainsi la situation globale et chercheront les remèdes.

En même temps, et j'avais commencé à en parler dans l'abstrait, il s'agirait de comparer ce que les provinces cherchent à faire et ce que le gouvernement fédéral vise dans son budget. En effet, d'un côté, on verse des subventions pour stimuler la construction dans l'immédiat, faciliter l'achat de nouveaux logements. Un autre gouvernement a autorisé ...

Le vice-président: Pardonnez-moi de vous interrompre, mais je pense que vous vous écartez quelque peu du coeur de la question, monsieur Macdonell. Je vous ai bien suivi jusqu'à ce que vous évoquiez la politique à suivre. Je pense que la question de M. McGrath était de savoir quelles structures on pourrait mettre en place à l'intérieur du système parlementaire qui pourraient produire le rassemblement et l'élan que vous souhaitez.

M. Macdonell: J'ai probablement péché en donnant un exemple concret. Ce que je voulais dire, c'est que, outre l'examen de nos dépenses sur une base globale, nous devons également nous attaquer à leurs pendants, c'est-à-dire aux recettes fiscales et nous demander comment faire transformer nos chômeurs en contribuables. C'est là qu'il faut prendre des mesures concrètes et il me semble qu'un groupe du même genre, sous la présidence cette fois-ci du ministre fédéral des Finances, associé à ses homologues provinciaux, pourrait les décider.

[*Texte*]

I think that is as far as I need to go, with this exception perhaps, Mr. Chairman, that I would think there should be task forces of officials to carry out the instructions of these two committees. I would think, for example, that the Comptroller General or the Secretary of the Treasury Board, at the Canada level, would carry out studies to make recommendations. Now that is as far as I think I need to go on the structure itself which is still part, really, of the federal system that we seem to be moving towards.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

Mr. McGrath: I am not going to ask another question, I am just going to make a comment, Mr. Chairman. It seems to me that my question and Mr. Macdonell's answer tend to focus on the dilemma that we have here, because theoretically the system should work. In actual fact, it is not working and we are now going to be faced with a borrowing bill of $11 billion which speaks directly to the deficit; and I suppose that probably will be examined in Committee of the Whole House. The government enjoys the confidence of the House and obviously that bill will pass.

So what you are saying is, in terms of the short term, there is nothing you can recommend to change the system whereby Parliament can be a part of that restraining process and that is where we are.

Mr. Macdonell: Well, Mr. Chairman, if that is a question I will put it this way. Earlier in my testimony I did refer to program effectiveness evaluation. I did place on record, I hope, that much progress is being made towards that goal. But obviously, it will take a lot of time. I think lots of progress has been made in the past four years and I anticipate that there will be acceleration of that progress. But I ask the question, in a sense to myself rather than to the committee, in response to Mr. McGrath's comment: Should there not be a committee, an all-party committee of Parliament, perhaps this committee or a special committee struck for this purpose, to look on a macro basis —this is not an attack on government policy, this is a response by Parliament itself—to offer a recommendation to the government, if you will, on programs that are deemed by this parliamentary committee to be essential and untouchable? Secondly, programs that might, for a temporary period, be suspended or modified. I really think that makes Parliament stand out .... To use Mr. McGrath's phrase, it is very relevant to what has been deemed by the Prime Minister himself as a situation that is scaring the hell out of us. I think that is what he was quoted on, and I think here is Parliament's chance, on an all-party basis, without any provincial participation at all, to take a look at this, sir.

• 1725

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. McGrath. Mr. Collenette, you are next on the list.

Mr. Colenette: Well, I just want to make a general comment. I appreciate Mr. Macdonell's testimony here this afternoon and certainly there are very few people in Canada better placed than he and better informed than he to give us advice

[*Traduction*]

Je n'en dirai pas plus, monsieur le président, sauf peut-être pour ajouter que des groupes de travail composés de fonctionnaires pourraient être chargés d'exécuter les instructions de ces deux comités. Je pense, en particulier, au contrôleur général ou au secrétaire du Conseil du Trésor, qui pourrait, au niveau fédéral, mener des études en vue de formuler des recommandations. Je ne puis pas en dire plus sur la structure elle-même, qui serait d'ailleurs tout à fait conforme à l'orientation que semble prendre actuellement notre système fédéral.

Le vice-président: Je vous remercie.

M. McGrath: Je ne vais pas poser d'autres questions, mais faire une remarque, monsieur le président. Il me semble que ma question et la réponse que M. Macdonell lui a donnée montrent bien le dilemme dans lequel nous nous trouvons, car, en théorie, notre système actuel devrait fonctionner. Dans la pratique, il ne fonctionne pas, ainsi qu'en témoigne l'emprunt de 11 milliards de dollars auquel nous allons devoir procéder pour couvrir le déficit; le projet de loi correspondant sera probablement examiné en comité plénier de la Chambre. Le gouvernement bénéficie de l'appui de la Chambre et ce projet de loi sera sans aucun doute adopté.

Vous nous dites donc qu'à court terme, vous ne pouvez proposer aucun changement au système qui renforcerait le rôle de garde-fou du Parlement. Voilà où nous en sommes.

M. Macdonell: Si c'est une question, monsieur le président, j'y répondrai de la façon suivante. J'ai parlé tout à l'heure de l'évaluation des programmes. J'espère avoir fait ressortir que des progrès sensibles ont été enregistrés dans ce domaine, mais il est clair que tout cela prendra beaucoup de temps. Des grands progrès ont été réalisés au cours des quatre dernières années et je pense qu'ils vont encore s'accélérer. Mais je pose la question, à moi-même tout autant qu'au Comité, en réponse à la remarque de M. McGrath: ne devrait-il pas y avoir un comité, un comité représentant tous les partis au Parlement, peut-être le vôtre ou un comité spécial, qui examinerait sur une base macro-économique, et cela ne serait pas une attaque contre la politique gouvernementale, mais une initiative du Parlement lui-même, pour faire une liste des programmes qu'il considère comme essentiels et intouchables? Il pourrait ensuite, en deuxième lieu, déterminer quels programmes pourraient être suspendus ou modifiés, sur une base temporaire. Cela donnerait au Parlement une autorité ... Cela me paraîtrait une initiative appropriée face à une situation dont le premier ministre a dit lui-même qu'elle était effrayante. C'est une initiative que le Parlement pourrait prendre, sur une base pluripartisane, sans participation provinciale d'aucune sorte.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur McGrath. Monsieur Collenette, vous êtes le suivant sur la liste.

M. Collenette: J'aimerais d'abord faire une remarque d'ordre général. J'apprécie les propos que M. Macdonell nous a tenus cet après-midi et il existe certainement peu de personnes au Canada qui soit mieux informé que lui ou mieux placé pour

[*Text*]

on this score. I think that members in thinking about this afternoon's testimony have to tread very carefully and that was why I interjected on the point of order.

When we talk about expenditure and when we talk about the deficit, these have arisen as a result of deliberate policy decisions taken by the government, rightly or wrongly, and I would submit that there are more than adequate avenues for members to express their views as to the propriety or impropriety of those policies through the debating procedures surrounding the estimates. I think what we are interested in as members is the development of mechanisms and other opportunities so that MPs can get to understand the expenditure process a little better—some are more informed than others. Mr. Huntington is better informed certainly than I am and most of the other MPs because he has made a personal study of it.

So I have been interested this afternoon in the ideas put forward by Mr. Macdonell on improving those mechanisms. The only reason I am interjecting at this time is to caution my colleagues that, when we do evaluate the various testimonies, we do not perhaps lose sight of what the mandate of this committee is, which is to reform the system so that members of Parliament can better discharge their duties, and not necessarily to comment upon the policy direction followed by a government or any of the opposition parties.

The Vice-Chairman: What you are really saying, Mr. Collenette, is what we are talking about is hopefully reforms for the long term, reforms that will work, and I think that is Mr. McGrath's position, regardless of the economic situation of the country and will still permit members of Parliament to do their job of accountability. I hope I have—

Mr. Collenette: Yes, because if I could go further on that point, in 1972, when we had the last cash surplus, I guess, for the government .... The same criticisms that Mr. Macdonell has made today, and the concerns of us today on expenditures, were equally valid, I would submit, 10 years ago and yet the cash position of the government was different. So I think we should not lose sight of what we are really trying to achieve by this committee, which is to, as I say, facilitate members of Parliament's ability to better scrutinize the expenditure process as a part of their overall duties of Parliament.

Mr. McGrath: And hold the government accountable.

Mr. Collenette: Yes, yes. But of course the—

Mr. McGrath: There is more than scrutiny involved, there is accountability which is a—

Mr. Collenette: Yes, but that is somewhat different to actual debate on policy decisions that are taken.

Mr. McGrath: Well, if the government budgets for a $5 billion deficit and the deficit turns out to be $10 billion, well, then they would have to be accountable for that. And that is why I was making the comment.

[*Translation*]

nous conseiller à ce sujet. Il me semble que nous devons avancer très prudemment dans ce problème dont nous débattons aujourd'hui et c'est ce qui a motivé mon rappel au Règlement tout à l'heure.

Lorsque nous parlons de dépenses et de déficits, ceux-ci sont la conséquence de décisions politiques prises délibérément par le gouvernement, à tort ou à raison, et j'estime que les députés disposent de moyens suffisants pour faire connaître leur avis à ce sujet dans le cadre des procédures d'examen du budget. Ce qui nous intéresse, ce sont les mécanismes que nous pourrions mettre en place et qui permettraient aux députés de mieux comprendre le processus de dépenses. Certains députés sont mieux informés que d'autres. M. Huntington est certainement mieux informé que moi et que beaucoup d'autres députés, car il a personnellement étudié la question.

J'ai donc écouté avec intérêt les idées de M. Macdonell sur les moyens d'améliorer ces mécanismes. Si j'interviens maintenant, c'est pour mettre mes collègues en garde contre le danger, lorsque nous évaluerons les divers témoignages, de perdre de vue le mandat de notre Comité, qui est la réforme du système parlementaire, et non de donner nos avis sur l'orientation politique suivie par le gouvernement ou l'un ou l'autre des partis d'opposition.

Le vice-président: Ce que vous nous dites, monsieur Collenette, est qu'il nous faut rechercher des réformes à long terme, des réformes qui donneront des résultats quelle que soit la situation économique du pays et qui permettront aux députés de mieux tenir leur rôle. Je pense que c'est tout à fait la position de M. McGrath. J'espère que j'ai . . .

M. Collenette: Oui, mais pour poursuivre là-dessus, en 1972 lorsque nous avions un excédent budgétaire, les mêmes critiques que M. Macdonell a formulées aujourd'hui s'appliquaient également, et pourtant le budget était en excédent. Il ne faut donc pas perdre de vue ce que nous cherchons à faire dans ce Comité, c'est-à-dire donner aux députés les moyens de mieux contrôler les dépenses gouvernementales et faciliter leur tâche de façon générale.

M. McGrath: Et contraindre le gouvernement à rendre des comptes.

M. Collenette: Oui. Mais évidemment . . .

M. McGrath: Il ne s'agit pas seulement d'examiner, il s'agit de contraindre le gouvernement à rendre des comptes . . .

M. Collenette: Oui, mais ce n'est pas la même chose que de débattre des décisions politiques qui sont prises.

M. McGrath: Eh bien, si le gouvernement prévoit un déficit de 5 milliards de dollars et qu'il s'avère être de 10 milliards de dollars, il devra rendre des comptes. Je n'en demande pas plus.

[*Texte*]

Mr. Collenette: Well, I think they are accountable, certainly via the political process through Question Period, public statements, debate. I suppose what we should be interested in is to make sure that members of Parliament, in leading up to their evaluations as to a particular fiscal or whatever situation, have the best tools at their disposal to make sure the information upon which their decisions are based is the most accurate. And that is where, I think, we get into the systems and other things that Mr. Macdonell has been proposing.

• 1730

The Vice-Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I have a short question to ask Mr. Macdonell. One of the things about accountability that we really have never come to grips with yet in this committee is the question of ministerial responsibility. If you are going to have somebody accountable, then that person obviously must be responsible. We have a system now within the civil service where a minister cannot hire; he cannot fire; he cannot promote; he cannot demote; he cannot reward; he cannot punish. And yet that man stands in front of a department with, say, 30,000 to 35,000 employees and he is responsible for everything that is done by the meanest employee in that department.

It is very difficult for a minister to be able to get down and get grips on the operation of his department. And yet we take that man and we hold him accountable for what goes on. He does not appoint his deputy minister; the deputy minister is appointed for him. All the staff are appointed outside. The civil service is such that it is made up of angels because so few are fired each year. What I find so difficult to understand is how we can hold ministers responsible for operational activity when they themselves have no tools with which they can become responsible?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, I do not think we can fairly do so. I hope that it is well within the purview of this committee, sir, to cause a re-examination of the things for which a minister should and must be responsible and accountable, and those things for which a public servant should and must be accountable. I think, clearly stated, that perhaps at an earlier period in the history of Parliament there may well have been a time when a minister could be held accountable for everything in his department. I think that time is long gone. And I do think that perhaps the beginning of parliamentary reform is, as I said a little earlier in my testimony, to allow—not to threaten public servants that they must come out of the closet but invite them to come out of the closet. I think they want to come out of the closet. I think they want to be held accountable. I think they are willing to accept accountability if they are told to do so. Parliament is supreme. I think the power lies, sir, in Parliament itself to cause this redefinition. I think if you did nothing else, sir, this is a very important consideration for Canada as such.

The Vice-Chairman: Mr. Huntington, do you have a supplementary?

[*Traduction*]

M. Collenette: Le gouvernement rend des comptes par l'intermédiaire du processus politique, au moyen de la période des questions, des déclarations publiques, des débats à la Chambre. Ce dont il s'agit ici est de donner aux députés les meilleurs outils possibles, de faire en sorte qu'ils disposent des meilleures informations en vue de former leur jugement. C'est là qu'interviennent les systèmes et les propositions de M. Macdonell.

Le vice-président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): J'aurais une petite question à poser à M. Macdonell. Au sujet de la responsabilité, un des éléments que le Comité n'a pas encore vraiment abordé est celui de la responsabilité ministérielle. Si l'on veut que quelqu'un rende compte de ses actes, il faut qu'il y ait responsabilité. Nous avons actuellement une Fonction publique dans laquelle un ministre ne peut pas embaucher, ni débaucher, ne peut pas donner des promotions, ni imposer des rétrogradations, ne peut pas récompenser ni punir. Pourtant, il est le premier agent d'un ministère comptant 30,000 ou 35,000 employés, et c'est lui qui assume la responsabilité des agissements du dernier d'entre eux.

Il est extrêmement difficile à un ministre de saisir toutes les activités de son ministère. Pourtant, c'est cet homme que nous rendons responsable de tout ce que fait son administration. Ce n'est pas lui qui nomme son sous-ministre, il est nommé pour lui. Toutes les nominations sont faites de l'extérieur. Il n'y a que des anges dans la Fonction publique, du moins si on en juge d'après le peu de renvois qu'on y enregistre chaque année. J'ai énormément de mal à comprendre comment nous pouvons décemment rendre les ministres responsables des activités pratiques de leur ministère, alors que l'on ne leur donne même pas les moyens d'assumer cette responsabilité.

M. Macdonell: Je ne pense pas que nous puissions le faire, monsieur le président. J'espère que le Comité a effectivement l'intention de réexaminer précisément tous les éléments dont le ministre devrait, doit même assumer la responsabilité, de même que tous les éléments dont les fonctionnaires devraient et doivent assumer la responsabilité. Il se peut qu'à un moment donné dans l'histoire du Parlement les ministres aient pu effectivement être en mesure de rendre compte de tout ce qui se passait dans leur administration. Mais cette époque est depuis longtemps révolue. J'estime également qu'une réforme du Parlement devrait peut-être commencer, et je l'ai d'ailleurs déjà dit il y a quelques instants, par inviter les fonctionnaires, sans les y contraindre, à sortir de l'ombre. Je dirai que c'est ce qu'ils veulent probablement. Ils veulent assumer leurs responsabilités. Ils sont, j'imagine, tout à fait prêts à accepter cette responsabilité. Le Parlement reste l'organe suprême. C'est au Parlement lui-même de donner cette nouvelle définition. Même si vous vous limitiez à cela, vous rendriez déjà un signalé service au Canada.

Le vice-président: Monsieur Huntington, vous aviez une question supplémentaire?

[*Text*]

Mr. Huntington: On that point, I think it is a point this committee has to start mulling over. As I visualize it, Mr. Chairman, the matter of ministerial responsibility, we can structure very effective examination of policy with which we deal with ministers. In the audit committee and using Part III of the new form of the estimates, we should be able to deliver a very thorough, with proper research backup, a very thorough examination of the managers of the system. I think we are going to have to start thinking that managers must be accountable, and we do it through a system of disclosure and accountability in well-armed committees—ministers, definitely, for policy and the reasons for delivering the resource of the programs. Then when managers take over, I think we have an obligation to protect those managers from political interference, and I think it works both ways. And I think the deputy ministers need that.

The Vice-Chairman: Thank you very much. That is a very interesting observation. I have no further names on my list. I want to just, if I might . . . .

Mr. Huntington: I thought I was on second round after . . . .

The Vice-Chairman: Oh, I beg your pardon. I thought you were making an observation on the work of the committee and the ongoing work of the committee. I apologize—

Mr. Huntington: You go ahead, sir.

The Vice-Chairman: —if I misinterpreted you. I do not want to impose myself if you want to carry on, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Well, I just have a couple of things that have come up here that I find very interesting. I do not know why it is not possible to make a request to the President of the Treasury Board, in an interim report or through some other vehicle available to us, to have that President of the Treasury Board put together, either inside his department or outside, with help, a consolidated revenue account of Canada, dealing with all the transfer payments and the various programs that overlap and tend to compete provincial-federal.

• 1735

I think that is something we should probably think about and I do not see that it is difficult. The former Auditor General has said that it could be put together in something like 90 days, and if we are dealing with a national crisis, maybe that should be an ongoing part of Part II of the estimates, a consolidated revenue account dealing with all transfer payments. Then we can start to do our job more effectively.

[*Translation*]

M. Huntington: Oui, je dirais que le Comité doit précisément commencer à réfléchir à la question. Selon ma propre perception des choses, monsieur le président, et je parle ici de la question de la responsabilité ministérielle, nous pourrions arriver à une structuration très efficace de l'examen des politiques qui régentent nos rapports avec les ministres. Dans les travaux du Comité de vérification, grâce à la partie III du nouveau modèle de prévisions budgétaires, nous devrions être en mesure d'examiner de très, très près, avec tous les dossiers de référence nécessaires, les agissements des administrateurs du système. Nous devrions, je crois, partir du principe que les administrateurs doivent rendre compte, et faire en sorte qu'ils rendent effectivement compte par une formule de divulgation et de responsabilité utilisée par des comités bien outillés, qui passeraient ainsi à la loupe les activités des ministres, en particulier l'établissement des politiques et les raisons pour lesquelles les ressources prévues pour tel ou tel programme sont imparties de cette façon. À ce moment-là, dès l'instant où les administrateurs prendraient le relais, il nous incomberait de les protéger contre toute ingérence politique, et la réciproque est également vraie. Je dirai que les sous-ministres ont besoin de cette garantie.

Le vice-président: Merci beaucoup. Voilà une excellente remarque. Je suis arrivé au bout de ma liste, et je souhaiterais, avec votre permission . . .

M. Huntington: Je pensais avoir droit à un second tour après . . .

Le vice-président: Je vous demande pardon. Je pensais que vous vouliez parler des travaux actuels du Comité. Excusez-moi . . .

M. Huntington: Allez-y, je vous en prie.

Le vice-président: . . . si j'ai mal interprété vos propos. Je ne tiens nullement à m'imposer si vous voulez poursuivre, monsieur Huntington.

M. Huntington: J'aurais de fait encore une ou deux choses que j'estime très intéressantes à mentionner. J'ignore pourquoi il n'est pas possible de demander au président du Conseil du trésor, un bilan global des comptes du Canada, qui ferait état de tous les paiements de péréquation et des divers programmes qui se chevauchent et auraient tendance à se concurrencer l'un l'autre au niveau fédéral comme provincial. En effet, il pourrait, par exemple, nous soumettre un tel bilan sous forme d'un rapport provisoire ou établi soit par son ministère, soit par un organisme extérieur.

Ce serait, dirais-je, un élément auquel nous pourrions sans doute penser, et je ne vois vraiment pas en quoi il poserait quelque problème que ce soit. Le vérificateur général précédent avait dit qu'un tel bilan pourrait être établi sous trois mois environ, et, au cas où nous aurions une crise nationale, cette opération devrait faire partie intégrante de la partie II des prévisions budgétaires, sous forme d'un bilan du revenu consolidé faisant état de tous les paiements de péréquation. Cet instrument nous permettrait de travailler enfin plus efficacement.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Thank you.

I wanted to, if I might, just with the indulgence of the committee, make some observations on testimony if I might.

Mr. Macdonell, you spoke about a committee dealing with Crown corporations. If I may say so, you may very well be addressing a broader point than that, and that is the question of Standing Committees of the House of Commons, their mandates of today generally, whether or not their mandates are broad enough, whether we will have to reconsider those mandates, given the fact that we are likely to have a larger House of Commons with more members, and as government becomes more complicated, we may need committees of more specialization, particularly when we talk about committees of a smaller size.

I think your observation, I must say, with respect to the committee having the right to ask the Auditor General to make an investigation, is something perhaps some committees do not know they have the right to do, even though some may have taken advantage of it. Perhaps some do not know they have the right to do it and that is very helpful.

As far as the facilities are concerned, I think it is a matter that we perhaps will have to deal with, whether within the restricted mandate of this committee or elsewhere, I am not making a point of that; but I think it is something that we are going to have to terms with and that has come up.

The matter of debating the Auditor General's report is an important consideration, and I am sure, and I do not think there is a member of the House of Commons who would not want the Auditor General's report debated. The problem in the House has been, because I have been on the other side, the time for the debate, given the legislative program of the government. Certainly your suggestion with respect to the referral of—

Mr. Huntington: On a point of order.

The Vice-Chairman: Yes.

Mr. Huntington: You said the Auditor General's report.

The Vice-Chairman: Yes.

Mr. Huntington: Do you mean the Standing Committee on Public Accounts?

The Vice-Chairman: No, I am talking about— I beg your pardon, I stand corrected, thank you, the report of the Standing Committee on Public Accounts, which involves you indirectly, because you are the expertise for that committee.

Certainly the question with respect to the results of program evaluation is important. But there is one thing that troubles me and perhaps your observation would be helpful.

[*Traduction*]

Le vice-président: Merci.

Si vous me le permettez, avec l'indulgence qui vous est contumière, j'aimerais vous faire part de quelques-unes de mes observations à propos du témoignage que nous venons d'entendre.

Monsieur Macdonell, vous avez parlé d'un comité qui serait chargé des sociétés de la Couronne. Si vous me le permettez, je vous dirai que vous avez probablement touché un point beaucoup plus sensible que cela, c'est-à-dire toute la question des comités permanents de la Chambre des communes, de leurs mandats tels qu'ils existent actuellement, trop restreints peut-être, il s'agit également de la question de savoir si nous allons devoir reconsidérer ce mandat, vu que la Chambre est appelée à compter de plus en plus de députés, vu également que le gouvernement devient de plus en plus complexe, il se peut dès lors que nous ayons besoin de comités plus spécialisés, surtout lorsque nous parlons de comités plus petits.

Lorsque vous dites que le comité a le droit de demander au Vérificateur général de faire enquête, j'ajouterai que c'est peut-être là quelque chose que certains comités ignorent, même si d'autres en ont peut-être déjà tiré parti. Certains de ces comités peut-être ignorent qu'ils ont le droit de procéder de la sorte et que ce recours est extrêmement utile.

En ce qui concerne l'infrastructure, peut-être est-ce là une question que nous devrons aborder, soit dans le cadre restreint de notre propre mandat, soit grâce à une autre tribune, je ne veux pas en discuter; toutefois, c'est effectivement une question qui a été évoquée et que nous allons devoir aborder.

La question de l'examen du Vérificateur général est, elle aussi, d'importance et je suis absolument persuadé qu'il ne se trouverait pas un seul député à la Chambre pour ne pas vouloir que le rapport du Vérificateur général soit ainsi discuté. Comme j'ai siégé des deux côtés à la Chambre, je puis vous dire que le problème en l'occurrence est un problème de temps, compte tenu en effet du programme législatif chargé du gouvernement. Mais il ne fait aucun doute que votre proposition de renvoi . . .

M. Huntington: Un rappel au Règlement.

Le vice-président: Allez-y.

M. Huntington: Vous avez parlé du rapport du Vérificateur général.

Le vice-président: En effet.

M. Huntington: Voulez-vous parler du Comité permanent des comptes publics?

Le vice-président: Non, je voulais parler du . . . excusez-moi, vous avez raison de rectifier, et je vous en remercie, il s'agit du rapport du Comité permanent des comptes publics, ce qui vous met indirectement en cause, puisque c'est vous l'expert en la matière.

Il est évident aussi que la question des résultats de l'évaluation des programmes a son importance. Toutefois, une chose m'ennuie un peu, et votre avis serait peut-être utile à ce sujet.

[*Text*]

I am worried about in terms of expenditure management, the necessity of looking at programs with an iron eye and dealing with them with a sharp knife. I am very much concerned about the proposition that it is the job of the various committees— you mentioned the Committee on Health and Welfare, Agriculture, Natural Resources, Transport, Defence and you probably had some others—charging those committees with the responsibility of cutting government programs, cutting expenditures, and I know that that is also the recommendation of the Lambert Commission report, that those committees have to be given that responsibility.

What worries me about it is traditionally that those committees have been the ones who have studied those programs and that over the years the work of those committees, in terms of the expenditures of government, have not gone to the point of examining critically the expenditures, but in fact historically, governments and members of those committees have added to the burden of the public purse by not suggesting reductions.

I think that is historically the case and I am pointing to a quote from an article by Geoffrey Stevens which talked about the new system and I am going to read the quote. It says this:

> The abject failure of the new system is documented in a study by Peter Dobell, director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade. Mr. Dobell found that in 13 years of the new "improved" system . . .

—and he was talking about the standing committee system in 1969—

> . . . MPs have managed to slash Government spending by a grand total of $1,000. That's $1,000 from expenditures totalling $465 billion. (The $1,000 was a wrist-slap reduction in CBC spending during the minority Parliament of 1973-74).

I think that may very well speak to the structure.

• 1740

You have argued that it should go to those specialized committees. I put this proposition to you and ask you to consider it: You are really placing, there is a danger of placing, the builders of the programs and those who are interested in the programs in the position of making the hard choices. Does it drive a horse and cart through your view of the role of Parliament in this process to consider a committee whose mandate is different from that of the public accounts committee, but which looks at programs in a ongoing way and with the steel edge of the sharp knife that you envisage in your recommendations?

I know members of this House who are interested deeply in the expenditure process, and there will be others succeeding them in years to come, who could develop an expenditure committee that could make some firm recommendations. They would make those recommendations not from the purview of having participated in the development of the program that

[*Translation*]

Ce qui m'inquiète à propos de la gestion des dépenses, c'est qu'il est indispensable d'examiner les programmes d'un oeil sévère et de les sabrer, s'il le faut. Lorsque vous dites que ce serait le travail des comités, vous avez parlé notamment des Comités de la santé, de l'agriculture, des ressources, des transports, de la défense et vous pensiez probablement à d'autres comités également, le fait de charger ces comités de dégraisser les programmes officiels, d'en réduire les dépenses, et je sais fort bien que la Commission Lambert avait fait la même recommandation dans son rapport, m'inquiète un peu, je dois vous le dire.

Ce qui m'inquiète à ce sujet, c'est que de longue date, ce sont justement ces comités-là qui ont étudié les programmes en question et qu'avec les années, ces comités n'ont jamais vraiment passé à la loupe les dépenses du gouvernement, au contraire, les gouvernements comme les membres de ces comités sont venus encore ajouter aux dépenses publiques en s'abstenant précisément de proposer des réductions budgétaires.

L'histoire doit, je crois, me donner raison, et je vous signale à ce sujet un extrait d'un article de la plume de Geoffrey Stevens, qui parlant précisément du nouveau système, disait ceci:

> L'échec cuisant du nouveau système ressort clairement d'une étude effectuée par Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. M. Dobell a en effet découvert qu'après 13 ans d'utilisation du nouveau système «amélioré» . . .

Et il parlait du système des comités permanents adopté en 1969 . . .

> . . . les députés ont réussi à réduire au total les dépenses gouvernementales de $1,000. C'est-à-dire une réduction de $1,000 sur un total de 465 milliards de dollars. (Cette diminution de $1,000 a été une punition imposée à Radio-Canada pendant la législature minoritaire de 1973-1974).

Voilà qui, je crois, est parfaitement éloquent.

Vous avez soutenu qu'il fallait en charger les comités spécialisés. Cette proposition, je vous la soumets et je vous demande d'y réfléchir: en réalité, vous risquez d'imposer un choix cornélien aux auteurs, aux promoteurs mêmes de ces programmes. Est-ce aller contre votre conception du rôle du parlement à cet égard que d'envisager un comité dont le mandat différerait de celui du Comité des comptes publics, mais qui pourrait être saisi de façon permanente de tous les programmes et aurait le pouvoir de tailler dans le gras de ces mêmes programmes, comme, vous l'envisagez dans vos recommandations?

Je sais que certains députés s'intéressent au plus haut point à toute la question des dépenses, et que d'autres suivront leurs traces, et ils pourraient constituer un comité des dépenses, qui aurait pour mandat de formuler des recommandations extrêmement vigoureuses. Ces recommandations, ces députés les formuleraient sans avoir à partir du principe qu'eux-mêmes

[*Texte*]

they would be asked to examine critically, but rather from the point of view solely of limiting the expenditures of government in the accountability process. If that kind of thing were proposed, would that drive a horse and cart through your recommendations, sir?

Mr. Macdonell: Mr. Chairman, no, I certainly do not think it would. The proposal that I put forward was, perhaps, one means to achieve the same ends that I think you spoke to. I suppose, perhaps, the proposal I put forward was related to the fact that I do not, literally, feel, until this new system of estimates has begun—it has not been finished yet—that the information process is adequate for parliamentary committees to deal with the issues before them.

I think, sir, what I was trying to do—and I can appreciate the point behind the fact that you have just expressed, that it is a more, perhaps, detached way of looking at it—in examining the proposal that I did put forward, what I visualize is a specialized committee, Transport being an illustration that I have used, it could be Communications. If we were to place a different perspective in the request for expenditures—I know, traditionally, the committees have a tendency to request increases rather than decreases, but, on the other hand, I think if they are given information .... This is not to attack government policy necessarily, it is to offer proposals and suggestions with respect to the administration in a financial management sense and in terms of the expenditure sense of government policy. That way, again, I feel that in the area of adequate reporting the same committee that authorized, or had suggestions to make on, proposals—the government does not have to accept them, but at least they are made, and then they do become appropriations with or without any amendments—that same committee will be examinining, later, what happened to the money that was authorized.

These programs do not begin and end at the end of a year; it is an ongoing situation. So when a report comes forward at the end of the process to say, this is how we account for the money that we did spend under the new approach, I think it does give that same committee, the same familiar people who approved it in the first place, adequate information, sir—this is the key to it—on the effectiveness of that program, which will be presented through the deputy minister to the committee. Then, I think, the committee can question and ask questions with regard to: (*a*) Was there a program evaluation attempted? If not, why not? And if there was one, and there should have been, and the information is there, I think they are thoroughly in a position to say, Well, on the ongoing—unless there is a sunset law, or something—on the ongoing program, we suggest that, on the basis of this year's results, you might well take into account the following proposals.

[*Traduction*]

auraient participé à l'élaboration des programmes visés, mais plutôt du concept selon lequel il importe de limiter les dépenses du gouvernement dans le cadre de la formule de responsabilité. Si une formule de ce genre venait à être proposée, irait-elle contre vos recommandations?

M. Macdonell: Non, monsieur le président, je ne le pense pas. Ma propre proposition peut être, j'imagine, interprétée comme tendant vers le même objectif que le vôtre. Ma proposition découlait sans doute du fait que, jusqu'à l'implantation de la nouvelle formule de prévisions budgétaires—implantation qui n'est pas encore terminée—selon moi, les comités parlementaires ne sont pas au sens propre du terme suffisamment bien informés pour pouvoir se pencher sur les questions dont ils sont saisis.

Ce que je tentais de faire valoir, monsieur, et je comprends parfaitement le raisonnement qui a présidé à votre intervention, et qui dénote peut-être d'une perspective plus générale, c'est que, avec cette proposition, j'envisageais plutôt un comité spécialisé, et j'ai utilisé l'exemple du Comité des transports, mais le Comité des communications serait tout aussi valable. Si nous voulons envisager les demandes budgétaires sous un angle différent, et je sais que les comités ont toujours eu tendance à insister sur des augmentations plutôt que sur des diminutions budgétaires, mais en revanche si on leur donnait les données nécessaires ... Il ne s'agit pas nécessairement d'attaquer les politiques officielles, mais plutôt de soumettre des propositions, des solutions, relatives à la gestion au sens financier du terme, relatives à l'aspect dépenses des politiques officielles. En agissant ainsi, je pense que le comité qui aurait précisément autorisé, ou proposé la chose ... le gouvernement n'est pas nécessairement tenu d'accepter cette proposition, mais au moins cette proposition aurait-elle été faite, après quoi elle se transformerait en affectation de crédit, modifiée ou non ... ce même comité donc serait chargé ultérieurement d'examiner la façon dont les crédits ainsi autorisés ont été dépensés.

Ces programmes ne commencent ni ne finissent à la fin d'une année donnée, car il s'agit d'un processus continu. Dès lors, lorsqu'un rapport est déposé à la fin d'un exercice, rapport faisant état de la façon dont les crédits ont été dépensés en vertu de la nouvelle formule, le comité serait à mes yeux suffisamment informé, en ce sens qu'il serait composé précisément des députés qui auraient approuvé le programme à l'origine—c'est cela l'élément fondamental—et il pourrait dès lors se prononcer sur l'utilité du programme soumis à son attention par l'entremise du sous-ministre. A ce moment-là, le comité pourrait poser des questions dans les domaines suivants: *a*) le programme a-t-il fait l'objet d'une évaluation? Dans la négative, pourquoi? Dans l'affirmative, et il est certain que tout programme doit faire l'objet d'une évaluation, et à condition que les données soient suffisantes, il serait parfaitement en mesure de dire, à moins qu'il s'agisse d'une loi portant caducité, à propos de ce programme, compte tenu des résultats de l'exercice écoulé, nous vous formulons les propositions suivantes.

[*Text*]

• 1745

I think the overall expenditure committee certainly would be dealing with the same position, and I can see some merit in it. My only reason for suggesting a different approach was simply that that same committee is familiar, becomes familiar over time, with the operations of the department or group of departments concerned, and Parliament can then exercise its role in a much more meaningful way than it is able to do at present in terms of expenditure control.

The Vice-Chairman: You see, my concern is to the question of objectivity, only.

Mr. Macdonell: I do, sir, I do.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

Mr. McGrath: Before you adjourn, Mr. Chairman, I would just like to make a comment, because I think it speaks volumes about our problem, and that is the fact that this place has lost its relevancy.

If Mr. Macdonell, as a distinguished Canadian and a former Auditor General of Canada, were to say to the Rotary Club of Ottawa, or Toronto, or Montreal, or St. John's, Newfoundland, what he said here today, I think it would be hard news and would be widely reported. The fact of the matter is that I think you are safe today, because there is nobody here to report you.

The Vice-Chairman: That is not quite true.

Mr. Macdonell, if there are no further questions, I want, just in thanking you for coming to the committee, to say that I have had the privilege of working with you on both sides, I have occupied positions on both sides of the House of Commons. I have always found you to be a man of fiery views, from time to time, on a number of issues, public and private. Speaking for the committee, I want to say that we are very grateful that you would come down here today and give us the benefit of your advice. We are delighted that you have come. I think you have given us some food for thought in terms of the work of Parliament and the mandate of this committee.

Mr. Macdonell: Thank you. Thank you very much, Mr. Chairman. I consider it—and I really genuinely mean this—I consider it a great honour to be invited to appear before a parliamentary committee, even in my current role as a private citizen.

The Vice-Chairman: Thank you.

Mr. Macdonell: Thank you, sir.

The Vice-Chairman: Just before we adjourn, we are adjourning now until 9.30 a.m., Thursday, July 15, 1982, in this room. Just so you will know, the reason why you are not sitting on Wednesday is because the steering committee is sitting on Wednesday.

Mr. McGrath: What will we be doing on Thursday?

[*Translation*]

Je pense que le comité des dépenses partirait du même principe, et je serais un peu d'accord. Si je propose une formule différente, c'est simplement que le fait de conserver le même comité lui permet, avec le temps, de se familiariser avec les activités du ministère ou du groupe de ministères qui relèvent de lui, le Parlement pouvant dès lors exercer ses fonctions d'une façon beaucoup plus efficace qu'à l'heure actuelle pour ce qui est du contrôle des dépenses.

Le vice-président: Je m'inquiéte simplement du problème de l'objectivité.

M. Macdonell: Moi aussi.

Le vice-président: Merci beaucoup.

M. McGrath: Avant que vous leviez la séance, monsieur le président, j'aimerais signaler quelque chose qui en dit très long sur notre problème, j'entends par là le fait que le Parlement a perdu toute son utilité.

Si M. Macdonell, éminent Canadien, ancien vérificateur général du Canada, déclarait devant le Club Rotary d'Ottawa, de Toronto, de Montréal ou de St-Jean de Terre-Neuve, ce qu'il vient de nous dire ici aujourd'hui, il ferait certainement les manchettes. Pourtant, et c'est là le problème, vous n'avez rien à craindre aujourd'hui parce qu'il n'y a tout bonnement personne pour rapporter vos propos.

Le vice-président: Ce n'est pas tout à fait exact.

Monsieur Macdonell, à défaut d'autres questions, j'aimerais, en vous remerciant d'avoir comparu devant nous, vous dire que j'ai eu le privilège de travailler avec vous à la fois du côté ministériel et du côté de l'opposition, puisque j'ai été député dans l'un et l'autre des cas. Vous avez toujours été pour moi un homme qui n'hésitait pas, à l'occasion, à avancer des positions bien senties, en public comme en privé d'ailleurs. Au nom du comité, je tiens à vous dire que nous vous sommes extrêmement reconnaissants d'être venu aujourd'hui nous faire profiter de votre opinion. Nous en sommes tout à fait ravis. Vous nous avez donné, je crois, amplement matière à réflexion à propos du fonctionnement du Parlement et de notre propre mandat.

M. Macdonell: Je vous remercie. Merci beaucoup monsieur le président. C'est pour moi, et je le dis très sincèrement, un très grand honneur d'avoir été invité à comparaître devant un comité du Parlement, même si je ne suis plus qu'un Canadien comme les autres.

Le vice-président: Merci.

M. Macdonell: Merci à vous.

Le vice-président: Avant de lever la séance, je signale que nous reprendrons nos travaux dans cette même salle à 9h30, jeudi le 15 juillet. Si vous voulez tout savoir, j'ajouterai que nous ne siégerons pas demain, mercredi, à cause d'une réunion de notre comité directeur.

M. McGrath: Que ferons-nous jeudi?

[*Texte*]

The Vice-Chairman: I think at that time we are going to be considering the submissions that have been made, or should have been made, by members of the committee.

Mr. McGrath: Will that be in camera?

The Vice-Chairman: I think that is a matter that perhaps the steering committee should discuss. I am glad you raised it, Mr. McGrath, we will discuss it.

Mr. McGrath: And will we be on that particular subject for the two sessions, morning and afternoon?

The Vice-Chairman: We anticipate that at the moment. There is no witness.

Mr. McGrath: We will bore everybody out of this room.

The Vice-Chairman: There is no witness scheduled. It might be a thought, a perfect reason to have it in camera.

Thank you very much—I am sorry, Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I just wanted to be assured, Mr. Chairman, that the fact that some of us may not have made a written submission on the role of a member of Parliament would not preclude us from having the five minutes that would be allowed.

The Vice-Chairman: I would think that would be a dreadful thing, if it did.

Mr. Collenette: Thank you.

The Vice-Chairman: But I look forward to hearing from you.

[*Traduction*]

Le vice-président: Nous allons, je crois, nous pencher sur les propositions qui ont été avancées, ou qui auraient dû l'être, par les membres du comité.

M. McGrath: Siègerons-nous à huis clos?

Le vice-président: Le comité directeur devrait peut-être en discuter, et je suis heureux que vous en ayez parlé, monsieur McGrath.

M. McGrath: Allons-nous y consacrer nos deux séances, celle du matin et celle de l'après-midi?

Le vice-président: C'est ce que nous avons prévu jusqu'à présent. Nous n'entendrons pas de témoin.

M. McGrath: Nous allons nous ennuyer à mort.

Le vice-président: Nous n'avons prévu aucun témoin. A y penser, ce serait une excellente raison pour que nous siégions à huis clos.

Merci beaucoup, excusez-moi monsieur Collenette.

M. Collenette: Pourriez-vous, monsieur le président, nous garantir que ceux d'entre nous qui n'ont pas remis par écrit leur proposition à propos du rôle des députés auront quand même droit à leurs cinq minutes d'intervention?

Le vice-président: Il n'y a vraiment aucune raison pour que ce ne soit pas le cas.

M. Collenette: Je vous remercie.

Le vice-président: J'ajouterai néanmoins que j'ai hâte d'entendre ce que vous avez à dire.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Thursday, July 15, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le jeudi 15 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

Mr. Alistair Fraser, Former Clerk of the House of Commons.

At 3:30 p.m.:

Mr. J.J. Macdonell, President, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, Former Auditor General of Canada.

A 09h30:

M. Alistair Fraser, ancien Greffier de la Chambre des communes.

A 15h30:

M. J.J. Macdonell, président, La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, ancien Auditeur général du Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Thursday, July 15, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le jeudi 15 juillet 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28939—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairman: Hon. Walter D. Baker

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-président: L'hon. Walter D. Baker

Messrs. — Messieurs

Allmand	Deans	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Blaikie	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Simmons
Collenette	Epp	Lewis	Smith
Cousineau	Herbert	Mayer	Thacker—(20)
Cullen		McGrath	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, July 15, 1982:
Mr. Allmand replaced Mr. Daudlin.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 15 juillet 1982:
M. Allmand remplace M. Daudlin.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 15, 1982
(9)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 9:50 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Allmand.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The Chairman presented the SECOND REPORT of the Sub-committee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-committee met on Wednesday, July 14, 1982 and agreed to the following recommendations:

1. That the Committee not call any further witnesses at this time.
2. That during the month of August 1982, the Research Branch staff of the Committee prepare a briefing package based on the proposals for reform that have been made by members of the Committee, members of Parliament and witnesses.
3. That once the Committee has finished hearing the presentation of its members, it reconvene during the week of the 31st of August 1982 to consider those proposals and adopt a detailed work schedule for 1982-83.

Mr. Huntington moved,—That paragraph number three of the Sub-committee report be amended by striking out the words "31st of August" and substituting therefor the words "7th of September".

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 7; Nays: 1.

On motion of Mr. Thacker, it was agreed,—That the Second Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, as amended, be adopted.

Pursuant to the Committee's motion agreed to on Tuesday, June 29, 1982, the following members of the Committee made statements and answered questions: Mr. C.A. Lachance, M.P., Mr. B.A. Thacker, M.P., Hon. W.D. Baker, M.P. and Mr. T. Lefebvre, M.P.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 12:02 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 JUILLET 1982
(9)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 9h50, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, McGrath, Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Allmand.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et dans ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le président présente le DEUXIÈME RAPPORT du Sous-comité du programme et de la procédure:

Votre Sous-comité s'est réuni le mercredi 14 juillet 1982 et a convenu de faire les recommandations suivantes:

1. Que le Comité ne convoque pas d'autres témoins actuellement.
2. Qu'au cours du mois d'août 1982, le personnel du service de recherche du Comité prépare un ensemble d'information basé sur les propositions de réforme que les membres du Comité, les députés et les témoins ont faites.
3. Que, une fois que le Comité aura terminé l'audience de ses membres, il revienne au cours de la semaine du 31 août 1982 pour étudier ces propositions et adopter un calendrier de travaux détaillé pour l'année 1982-1983.

M. Huntington propose,—Que le paragraphe no 3 du rapport du sous-comité soit modifié par substitution des mots «7 septembre» aux mots «31 août».

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 7 voix contre 1.

Sur motion de M. Thacker, il est convenu,—Que le deuxième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, modifié, soit adopté.

Conformément à la motion du Comité adoptée le mardi 29 juin 1982, les membres suivants du Comité font des déclarations et répondent aux questions: M. C.A. Lachance, député, M. B.A. Thacker, député, l'honorable W.D. Baker, député, et M. T. Lefebvre, député.

Les témoins font des déclarations préliminaires et répondent aux questions.

A 12h02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15h30.

AFTERNOON SITTING
(10)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Smith and Thacker.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

Mr. Blaikie moved,—That the Committee instruct the Subcommittee to consider other dates than the week of September 7, 1982 for resuming meetings of the Committee in the fall.

After debate thereon, the question being put on the motion it was, by a show of hands negatived: Yeas: 1; Nays: 9.

The following members made statements and answered questions: The Honourable Warren Allmand, M.P., Mr. R. Cousineau, M.P. and the Honourable J.A. McGrath, M.P.

It was agreed,—That the documents submitted by members of the Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "SPRP-2"*).

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(10)

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 15h40, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Smith et Thacker.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et dans ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

M. Blaikie propose,—Que le Comité demande au sous-comité d'étudier la possibilité d'établir d'autres dates que la semaine du 7 septembre 1982 pour la reprise des séances du Comité au cours de l'automne.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée, par un vote à mains levées, par 9 voix contre 1.

Les membres suivants font des déclarations et répondent aux questions: l'honorable Warren Allmand, député, M. R. Cousineau, député, et l'honorable J.A. McGrath, député.

Il est convenu,—Que les documents soumis par les membres du Comité soient joints aux Procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir appendice «SPRP-2»*).

A 17h45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Nino Travella

for the Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, July 15, 1982

• 0948

The Chairman: *A l'ordre, s'il vous plaît.*

Ladies and gentlemen, I call this meeting to order and report to the committee on a subcommittee meeting held yesterday afternoon. I can advise you of the tentative decisions taken, subject, of course, to approval by this committee when we have a quorum.

First is that the subcommittee unanimously agreed not to call any further witnesses for the time being—that we have approximately 200 years of experience within the committee with the 20 members; that we start this morning with our own presentations, but that the tentative list of future witnesses be kept and we can take a second look at it later in the month or two ahead of us.

• 0950

Is there any comment on no. 1, which is that the committee not call any further witnesses at this time? Do we have a quorum?

The Clerk of the Committee: We have 11 now with Mr. Collenette.

The Chairman: Would that be agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you.

No. 2 is that during the month of August 1982, the research branch staff of the committee is to prepare a briefing package based on the proposals for reform which have been made by members of the committee, members of Parliament, and witnesses. That would copmprise a package which would take many weeks of work by the staff to prepare from all the former committee reports which have been compiled, the proposals made to us by the witnesses who have come before us, and all those interventions and submissions which we hope we will attract from members of Parliament in general, not only of this committee. As you know, a letter went out to every member of Parliament asking for their suggestions and ideas, and we hope that quite a number will respond. In addition, there are our own interventions here this morning.

A package will be made up for each member that we can study and compare. We can look at every proposal on every subject made within our mandate. This would be ready for us approximately by the end of August. So proposal no. 2 is that during the month of August 1982, the research branch staff of the committee will prepare a briefing package based on the

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 15 juillet 1982

Le président: *Order, please.*

Mesdames et messieurs, je vais commencer par vous rendre compte de la réunion du comité directeur qui s'est tenue hier après-midi. J'aimerais donc vous faire part des décisions provisoires qui ont été prises, sous réserve, bien sûr, de l'approbation que le comité voudra bien donner lorsque nous aurons le quorum.

Tout d'abord, le sous-comité est convenu, à l'unanimité, de ne pas convoquer d'autres témoins pour l'instant, étant donné que nous avons environ 200 ans d'expérience au sein de ce comité; nous sommes également convenus de commencer ce matin par les différents exposés des membres du comité, ainsi que de garder la liste provisoire de témoins à convoquer éventuellement afin de pouvoir y revenir dans un mois ou deux, s'il y a lieu.

Avez-vous des commentaires à faire au sujet de cette première recommandation, qui propose de ne pas convoquer d'autres témoins pour l'instant? Avons-nous le quorum?

Le greffier du Comité: Nous sommes 11 maintenant, avec M. Collenette.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci.

La deuxième recommandation est la suivante: Que, pendant le mois d'août 1982, le personnel de recherche prêté à notre Comité prépare un ensmble de documents à partir des propositions de réformes qui ont été faites par les membres du Comité, les députés en général ainsi que les témoins. Ces documents nécessiteront sans doute plusieurs semaines de travail puisque les recherchistes devront tenir compte de tous les rapports précédents du Comité, ainsi que des propositions qui nous ont été faites par les témoins, sans parler des interventions et des soumissions que nous espérons recevoir des députés en général, et pas seulement des membres de ce Comité. Comme vous le savez, une lettre a été adressée à chaque député lui demandant de soumettre ses suggestions et idées sur ce projet de réforme. Nous espérons qu'un grand nombre d'entre eux répondront. De plus, les recherchistes devront également tenir compte des interventions que feront certains députés ce matin.

Ces documents seront distribués à chaque membre du Comité afin qu'il puisse les étudier et les comparer. Nous examinerons chaque proposition dans le cadre de notre mandat. Ces documents devraient être prêts d'ici à la fin du mois d'août. Notre deuxième recommandation propose donc que, pendant le mois d'août 1982, le personnel de recherche

[*Text*]

proposals for reform made by members of the committee, members of Parliament, and witnesses. Is that agreed?

You have a comment, Mr. Huntington?

Mr. Huntington: Mr, Chairman, I am commenting on your qualifier, "within our mandate". Have we, as a committee, defined how broad our terms of reference are, or how broad we can go?

The Chairman: I think we have not come to that, but I think if any member of Parliament chooses to write to us on any subject he feels concerned about, we can certainly look at it. I cannot see any problem there, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Fine. Thank you.

The Chairman: Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Was there a deadline for submissions, and what was it?

The Chairman: From members of Parliament?

Mr. Collenette: In general, yes.

The Chairman: We asked the members to reply by July 23. If you feel that is too soon, Mr. Collenette—

Mr. Collenette: I just wondered.

The Chairman: —we could have a second look at it.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): As I understood it, the letter was sent almost in the sense of replies being received hopefully by this particular time.

The Chairman: We will check the wording, Mr. Collenette. Meanwhile, is there any problem with no. 2? Any further discussion? Is that agreed then?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: No. 3 is that once the committee has finished hearing the presentation of its members, it should reconvene during the week of 31 August to consider those proposals and adopt a detailed work schedule for the balance of 1982, and into 1983, if necessary. The reason for this is that by the time we have all the documents prepared for us in a very comprehensive way in a binder, we should get together as a committee in the last week of August, beginning of September, discuss it among ourselves and then decide if we go back to witnesses, and just what our agenda will be for the fall and winter of 1982-83.

Is there any discussion on no. 3?

Mr. Baker, Mr. Collenette.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Only on a personal point, Mr. Chairman. I hope that if we are setting a time, we might consider it for some time past the end of August. It is quite personal, I have to say to you. If it were possible to arrange it, I am thinking of Labour Day or sometime after Labour Day. Right up to Labour Day; something of that nature. That is all.

[*Translation*]

prêté à ce Comité prépare un ensemble de documents à partir des propositions de réforme faites par les membres du Comité, les députés et les témoins. Êtes-vous d'accord?

Vous avez une remarque à faire, monsieur Huntington?

M. Huntington: Monsieur le président, vous avez employé une expression restrictive, «dans le cadre de notre mandat». Notre Comité a-t-il défini nos attributions et, dans l'affirmative, jusqu'où pouvons-nous aller?

Le président: Nous n'en sommes pas encore là, mais quel que soit le sujet qu'aborderont les députés dans leur soumission individuelle, je pense que nous pourrons l'étudier. Je ne crois pas que cela posera de problème, monsieur Huntington.

M. Huntington: Parfait. Merci.

Le président: Monsieur Collenette.

M. Collenette: Aviez-vous fixé une date limite pour la présentation de ces soumissions?

Le président: Les soumissions des députés?

M. Collenette: Des députés en général, oui.

Le président: Nous leur avions demandé de nous répondre d'ici au 23 juillet. Si vous pensez que c'est trop tôt, monsieur Collenette . . .

M. Collenette: Je voulais simplement savoir.

Le président: . . . nous pourrions envisager de reporter cette date.

M. Baker (Nepean—Carleton): D'après ce que j'avais compris, on disait espérer, dans cette lettre, recevoir les réponses des députés avant la date indiquée.

Le président: Nous vérifierons le libellé de la lettre, monsieur Collenette. En attendant, la recommandation numéro 2 pose-t-elle d'autres problèmes? Avez-vous autre chose à dire? Sinon, êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant à la troisième recommandation. Il est proposé que le Comité, une fois qu'il aura fini d'entendre les exposés de ses membres, se réunisse pendant la semaine du 31 août pour étudier les propositions faites et adopter un programme détaillé pour le restant de l'année et même pour 1983, s'il y a lieu. Nous estimons en effet que, lorsque tous les documents seront prêts, il serait souhaitable que le Comité se réunisse la dernière semaine d'août, ainsi qu'au début de septembre, pour en discuter entre nous et décider si nous voulons convoquer d'autres témoins; en d'autres termes, il s'agira d'établir notre programme de travail pour l'automne et l'hiver de 1982-1983.

Avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette recommandation?

Monsieur Baker suivi de M. Collenette.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est une remarque tout à fait personnelle, monsieur le président. Si nous devons fixer une date maintenant, j'aimerais personnellement que ce ne soit pas avant la fin du mois d'août. Je pense par exemple à la semaine qui suit la fête du travail. C'est tout.

[*Texte*]

The Chairman: We had a very great problem with that, and I am glad you mentioned it, Mr. Baker. There were seven members of the steering committee present yesterday. Every one of us had dates similar to yours. Some were public; some were private. That is quite understandable. We do not know yet when we are going to adjourn, so it is very difficult. The six members out of seven who were present said they would be available starting on 31 August for three or four days. So I put it to the committee. It took a long time to come to this decision, but . . . .

• 0955

An hon. Member: When is Labour Day, Mr. Chairman?

The Chairman: Labour Day is September 6.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): What about the week previous to Labour Day?

The Chairman: Four out of the six had other commitments prior to that week. So this is why I am reporting to you. It is very difficult, especially this year, to find a date.

Yes, Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: I am just trying to get clear in my mind what dates the members of the steering committee are not available. Were they not available the week after the long weekend?

The Chairman: Out of the seven, if I remember rightly—the only time we had six out of seven was the week I mentioned. Every week before and after until the end of September, either three or four out of the seven could not be there. That does not mean that . . . if this committee this morning decides on another week, then we will have to comply.

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I have no problem with the week of August 31. But it was my understanding, on the assumption the House would not be sitting, that we would perhaps jam in some sessions so that the people from out of town were not forced to come here for two or three nights. We could perhaps sit all day Wednesday and all day Thursday, that kind of thing, rather than do it over four days and tie up the whole . . . .

The Chairman: This is what the intent is. I said three or four days; it could be two and a half days, Mr. Collenette. It would be intensive; you are right.

Mr. Collenette: Could you then decide on a day today, because all of us are marking stuff in our calendars. If you say it is August 31 or September 1 for two days, can you tell us what you . . . ?

[*Traduction*]

Le président: Je suis content que vous souleviez ce problème, monsieur Baker, car je voulais vous dire que nous avons eu énormément de difficultés à nous entendre là-dessus. Sept députés étaient présents à la réunion du comité directeur hier après-midi et chacun d'entre eux avait ses propres engagements. Certains étaient publics, d'autres privés. C'est tout à fait normal. Nous ne savons pas encore quand la Chambre va ajourner et il est donc très difficile de faire des prévisions dans ce sens. Sur les sept membres présents hier, six ont dit être diponibles à partir du 31 août pour trois ou quatre jours. Je m'en remets donc à vous, mais je voulais simplement vous signaler qu'il nous a fallu longtemps pour en arriver à cette décision . . .

Une voix: La fête du travail tombe quel jour, monsieur le président?

Le président: Le 6 septembre.

M. Baker (Nepean—Carleton): Et la semaine précédant la fête du travail?

Le président: Quatre députés sur six avaient d'autres engagements pour cette semaine-là. Il était vraiment très difficile, je le répète, de trouver une date convenant à tout le monde, surtout à cette époque.

Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: J'essaie simplement de bien comprendre à quelles dates les membres du comité directeur ne sont pas libres. Ne sont-ils pas libres la semaine qui suit le long week-end?

Le président: La seule date convenant au maximum de membres du sous-comité était la semaine que j'ai indiquée tout à l'heure, qui convient à six d'entre eux. Sinon, pour toutes les autres semaines jusqu'à la fin de septembre, il y en avait toujours 3 ou 4, sur les 7, qui n'étaient pas libres. Cela ne signifie pas que . . . Si vous vous entendez ce matin sur une autre semaine, il nous faudra l'accepter.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Monsieur le président, je suis libre pour la semaine du 31 août. Toutefois, je croyais que, à condition que la Chambre ne siège pas, on organiserait des séances intensives afin de ne pas mobiliser les députés de l'extérieur pendant toute la semaine. Ainsi, on pourrait siéger toute la journée du mercredi et du jeudi, plutôt que d'étaler les séances sur 4 ou 5 jours et occuper ainsi la semaine complète . . .

Le président: C'est là notre objectif. J'ai parlé de trois ou quatre jours, mais deux jours et demi suffiront peut-être, monsieur Collenette. Nous pourrons avoir des séances intensives, vous avez raison.

M. Collenette: On pourrait peut-être en convenir aujourd'hui, car nous prenons déjà des engagements pour cette période là. Si vous décidez de convoquer le comité pour le 31 août ou le premier septembre pour deux jours, pouvez-vous nous dire . . . ?

[*Text*]

The Chairman: You see, the problem I have now, Mr. Collenette, is this is going to be quite a document that is going to be prepared for us, and it is probably going to be one of the most important submitted to the committee. It may take two, two and a half to three days; there is only so much you can absorb in one day, as you know. You have to break off once in a while. So I would be inclined to believe members should reserve at least three days starting on August 31. Would that be suitable?

Yes, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I realize that I am probably very definitely a minority on the committee, but it takes me a day on a plane to get here and a day to go back, and if the committee could consider a date following the Labour Day weekend, it would certainly serve my convenience, coming from the west coast.

The Chairman: I realize what you are saying, Mr. Huntington, and that is why we wanted to start it on a Tuesday, to give an opportunity to those who have the farthest distance to travel, so we would not start on a Monday. We are trying not to interfere with weekends where members have commitments, either in their riding or with their family. This is why, as I say, it took 40 minutes to come to August 31, but it is up to the committee now. If you want to make that proposal, Mr. Huntington . . . .

Mr. Huntington: I would like to propose that it be after September 6.

The Chairman: You would propose, then, it would be starting on September 7.

Mr. Huntington: We will probably sit September 8, so I can get here on September 7.

The Chairman: Okay. It is on the table. Is there discussion on Mr. Huntington's motion?

Mr. Herbert.

Mr. Herbert: I fully support that proposal. I think we are a bunch of nuts working here in the month of July anyway. I am getting complaints from my wife and my kids; I am never there. We do not see them on the weekend. I intend to take, whenever this House decides finally to quit for the summer, four weeks of vacation. I do not think that is unreasonable. It is in my riding anyway and I will be seeing local people as well, but nevertheless, I am going to spend four weeks with my family. I am not coming back here until after the Labour Day weekend, period. Therefore I support the motion of Mr. Huntington.

The Chairman: Okay. We have a mover and a seconder. There is an amendment by Mr. Huntington to the report of the subcommittee that the sessions begin—I think you mentioned that they should not begin before September 8, Mr. Huntington.

[*Translation*]

Le président: Le problème qui se pose, monsieur Collenette, est que les documents qui vont être préparés seront sans doute les plus importants qui auront jamais été soumis à notre comité. Il faudra donc peut-être deux ou trois jours pour les assimiler; il y a une limite à ce qu'on peut faire en une journée. Il faut prendre le temps de relaxer. Je pense donc qu'il vaudrait mieux que les députés réservent au moins trois jours à partir du 31 août. Cela vous convient-il?

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, je me rends bien compte que je fais partie d'une minorité dans ce comité, mais il me faut une journée pour venir à Ottawa et une journée pour repartir chez-moi; si le comité choisissait de se réunir après le week-end de la fête du travail, cela m'arrangerait beaucoup, car je dois venir de la côte Ouest.

Le président: Je comprends bien votre situation, monsieur Huntington, et c'est pour cela que nous voulions commencer un mardi, ce qui permet à ceux qui viennent de loin de voyager pendant la journée du lundi. Nous essayons de ne pas empiéter sur les week-ends des députés, week-ends pendant lesquels ils ont d'autres engagements, que ce soit des engagements publics ou familiaux. C'est la raison pour laquelle il nous a fallu 40 minutes pour nous entendre sur cette date du 31 août, hier, mais si vous voulez changer cette date maintenant, vous pouvez le faire. Voulez-vous mettre aux voix cette proposition, monsieur Huntington . . . ?

M. Huntington: Je propose que le comité se retrouve après le 6 septembre.

Le président: Vous proposez donc que le comité se retrouve le 7 septembre.

M. Huntington: Le comité pourrait commencer à siéger le 8 septembre, de sorte que je pourrais voyager le 7.

Le président: Bien. Qui a quelque chose à dire à ce sujet?

Monsieur Herbert.

M. Herbert: J'appuie entièrement cette motion, car je pense déjà que nous sommes des imbéciles de travailler ici pendant le mois de juillet. Ma femme et mes enfants se plaignent constamment que je ne suis jamais avec eux. Je ne les vois jamais le week-end et j'ai bien l'intention, lorsque la Chambre se sera finalement décidée à suspendre ses travaux pour l'été, de prendre quatre semaines de vacances. A mon avis, ce n'est pas exagéré. De toute façon, je les passerai dans ma circonscription et je pourrai donc continuer d'avoir certaines activités; néanmoins, je passerai au moins quatre semaines avec ma famille. Je ne reviendrai donc pas à Ottawa avant la fin du week-end de la fête du travail, un point c'est tout. J'appuie donc la motion de M. Huntington.

Le président: Bien. La motion a été présentée et appuyée; M. Huntington modifie le rapport du sous-comité afin que nos séances ne commencent pas avant le 8 septembre.

[*Texte*]

Mr. Huntington: I would move that we sit September 8.

The Chairman: Starting September 8 in the morning. Mr. Herbert seconds that motion.

Mr. Collenette.

• 1000

Mr. Collenette: I am sorry to speak again, but either proposal we accept—is it the committee's intention to sit three or four days a week throughout September? The reason I ask this is it may be different in other ridings, but certainly in Metropolitan Toronto September is a key month because everybody is back, and if you are going to look after your constituency, you do it in September.

The Chairman: Yes.

Mr. Collenette: So I come back to this point, that it may very well be that we need three days to consider the report, but I hope that if we are going to meet throughout the month of September and until Parliament reconvenes, whenever that will be, it will just be for perhaps two days a week, but for a full two-day session, so we can cram as much in—so we can spend time in our ridings.

The Chairman: I think there is a consensus for that, Mr. Collenette, but at this time the steering committee cannot give you a calendar that far ahead. It depends on this paper that is being prepared for us. I think there is a very wide consensus to follow the suggestion you have made: that if Parliament is not sitting, we come in and sit intensive hours, but get in and out of here, to let people, especially those from far away, get home for the weekends and business in the ridings on Mondays and things like this; sure.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I would certainly support that, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay, Mr. Baker.

Mr. Epp.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I do not want to speak to Mr. Huntington's motion, but to the manner in which those days will be used. I can defer, if you want to dispose of Mr. Huntington's motions first.

The Chairman: Okay. I will now take the vote on the amendment by Mr. Huntington, seconded by Mr. Herbert, that the intensive sessions of the committee to study the particular document would begin on September 8.

Amendment agreed to.

The Chairman: That leaves no. 3 changed.

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I realize the difficulty you have about programming the work throughout September, but I know in my case—and I am sure a lot of members do this—we set up appointments in the riding; visitations or whatever—and I like to know what days of the week I am going to be required in

[*Traduction*]

M. Huntington: Je propose que nous nous réunissions le 8 septembre.

Le président: Que nous commencions donc nos travaux le 8 septembre au matin. M. Herbert appuie la motion.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Le comité a-t-il l'intention de siéger trois ou quatre fois par semaine pendant tout le mois de septembre? Les choses ne se passent peut-être pas de la même façon dans toutes les circonscriptions, ce qui est certain c'est que dans la région métropolitaine de Toronto, septembre étant le mois de la rentrée, c'est alors qu'il est important de s'occuper des affaires de la circonscription.

Le président: Oui.

M. Collenette: Nous avons peut-être effectivement besoin de trois jours pour examiner le rapport; j'espère néanmoins que si nous comptons siéger pendant tout le mois de septembre jusqu'à la reprise du Parlement, ce ne sera que pendant deux jours par semaine, quitte à travailler d'arrache-pied pendant ces deux jours, mais de façon à ce que nous puissions passer le reste de la semaine dans nos circonscriptions.

Le président: En principe, tout le monde est d'accord, monsieur Collenette, mais le comité directeur ne veut pas fixer un calendrier si longtemps à l'avance. Tout dépendra du rapport. Mais en principe, pour que nous siégions intensivement avant la reprise du Parlement de façon à ce que ceux qui viennent de loin puissent rentrer dans leur circonscription pour y travailler.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président.

Le président: Parfait.

Monsieur Epp.

M. Epp: Ce n'est pas au sujet de la motion de M. Huntington que je voudrais parler mais de la façon dont le travail sera effectué. Donc, si vous voulez d'abord régler la motion de M. Huntington, j'attendrai.

Le président: Parfait. Je mets donc aux voix la motion de M. Huntington appuyée par M. Herbert, à savoir que les séances intensives du comité au cours desquelles ce document sera étudié soient entamées le 8 septembre.

L'amendement est adopté.

Le président: Ce qui fait que le troisième paragraphe est modifié.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: Même s'il est difficile de prévoir dès maintenant le calendrier des travaux pour le mois de septembre, il est essentiel que je sache quand je serai libre de fixer des rendez-vous à Toronto et quand je devrai être ici à Ottawa.

[*Text*]

Ottawa and what days of the week I will have free in Toronto to meet the groups and other individuals I want; because that planning has to be done now.

The Chairman: What I would suggest, Mr. Collenette, is that either this morning, if we have time, or this afternoon, or even Tuesday of next week, we could have a full discussion on that very subject, if you wish. This morning has been reserved for the presentation of submissions by members. So if you could wait—I agree with you; if we can settle that question before we adjourn, I think it is very important we do so.

Mr. Collenette: Perhaps we could give over the course of the next couple of days a note to the clerk to say what days we would prefer, and then a consensus would emerge, so we can decide—

The Chairman: It would be a very good idea if members would agree to do that: let the clerk know which dates you would be open for further meetings after September 8.

Thank you.

I had Mr. Cousineau and Mr. Epp, I believe.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, I hope you bear in mind the fact that the Quebec members have a special caucus on September 22 in Jonquière. Therefore if you prepare a schedule for the month of September, please—

The Chairman: Thank you for reminding me. Would you send a note to our clerk to that effect, please?

Mr. Cousineau: I will send him a copy of the *procès verbaux*.

The Chairman: Mr. Epp.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I would like to speak to the days that will be used on September 8 and thereon. I was not 100 per cent sure what you meant—I believe you used the statement earlier that we might be calling other witnesses.

The Chairman: Yes. The first item on our subcommittee report, which was agreed to, is that the committee not call any further witnesses at this time.

Mr. Epp: I understand that.

• 1005

The Chairman: Okay.

Mr. Epp: My suggestion would be that we not consider witnesses on September 8, and just so you can do some planning or give some consideration to this point, it would be my thinking that a number of us through the summer months will be able to do some more thinking and reading on the topics that one gets intensively as one has committee meetings, and they just keep coming, and be able to contemplate some of those considerations or suggestions. I would not be in favour of seeing additional witnesses in that first block bringing new information. I would rather have us digest and get a consensus on the information we have, starting on September 8, rather than thinking of new witnesess. It would be my suggestion that that is how we approach those days, rather than even consider-

[*Translation*]

Le président: Je propose que nous discutions de cette question ce matin s'il nous reste du temps, cet après-midi ou mardi prochain. La réunion de ce matin en principe était réservée aux propositions des membres du comité. Peut-être parviendrons-nous à régler cette question avant la fin de la réunion. C'est effectivement très important.

M. Collenette: Nous pourrions remettre au greffier la liste des choses que nous préférerions pour ensuite nous mettre d'accord.

Le président: Excellente idée; je vais communiquer au greffier les dates qui vous conviendraient après le 8 septembre.

Merci.

Monsieur Cousineau et ensuite Monsieur Epp.

M. Cousineau: J'espère que vous n'avez pas oublié que les députés du Québec doivent assister à un caucus spécial le 22 septembre à Jonquière. Il faudra donc en tenir compte lors de la préparation du calendrier des travaux pour septembre.

Le président: Je vous remercie de me l'avoir rappelé. Voudriez-vous également adresser une note à ce sujet au greffier.

M. Cousineau: Je lui ferai parvenir un exemplaire du procès-verbal.

Le président: Monsieur Epp.

M. Epp: En ce qui concerne les réunions qui auront lieu après le 8 septembre, je crois avoir compris que nous pourrions convoquer des témoins.

Le président: Le premier point du rapport du sous-comité qui a été adopté précise que le comité ne convoquerait pas d'autres témoins.

M. Epp: Je vois.

Le président: Parfait.

M. Epp: Je propose que la question des témoins ne soit pas soulevée le 8 septembre. Je propose en outre qu'au cours des mois d'été les membres du Comité étudient intensivement toutes ces questions. Je ne pense pas qu'il soit utile que nous entendions de nouveaux témoins en septembre, car il serait préférable que nous commencions par digérer les renseignements qu'on nous a déjà soumis. Par la suite nous pourrions éventuellement revenir sur cette question de nouveaux témoins.

[*Texte*]

ing witnesses, and that we can then look at witnesses or even the possibility of witnesses after we have done our own in-house kind of throwing around of ideas. That would be my suggestion to the steering committee.

The Chairman: Mr. Epp, I could not agree with you more. We are going to have enough on the table on September 8 without scheduling witnesses. Then we can take a decision after that.

Mr. Epp: That would be my suggestion.

The Chairman: Okay.

Any further discussion? Mr. Blaikie, and then Mr. Huntington.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, as much as Mr. Collenette wants to know the actual days, the way I understood it from your outline of it is that we are going to get together for that week—

The Chairman: We could what? I am sorry, I could not hear you.

Mr. Blaikie: I said, when we get together for those few days in September, one of the things that you said would be on our agenda would be determining our agenda.

The Chairman: Future agenda; yes, of course.

Mr. Blaikie: Yes. I think we are going to have to make the decision about how much we feel that we can do in the week following that week and in the week following that one. But I do not understand ourselves at this point to be committed to working through September. I do not mind. It is fine, but you know we may arrive at some other kind of conclusion then.

The Chairman: What I meant was that when we reconvene on September 8, and September 9 and 10, if needed, we would make a long-term plan. But there is nothing to prevent us if we have time this week or next week to plan what we will do between now and the end of July. If there are things we can look into right now before we adjourn, all the better. September 8 would be more the long term, but we can make decisions between now and adjournment as to what we should do in the third week of September or the fourth week of September, as we go along.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I am assuming that if we come down here for September 8 we will be meeting September 8, 9, and 10.

The Chairman: At the present time, I think we should block three days, and if we can do it in two and a half days, fine; but it looks to me as if it may be three days.

Mr. Huntington: All right, September 8, 9 and 10. Then I would just like to put forth that I am booked up for the week of September 13 out on the west coast.

I then was going to suggest that we meet three days in the other week, but September 27 obviously has problems for members from Quebec.

[*Traduction*]

Le président: Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Epp. Nous aurons certainement assez de pain sur la planche au début de septembre sans soulever la question de nouveaux témoins. On pourra en décider éventuellement plus tard.

M. Epp: Très bien.

Le président: Parfait.

Monsieur Blaikie et M. Huntington.

M. Blaikie: J'avais cru comprendre, d'après ce que vous nous aviez dit, que nous nous réunirions au cours de cette semaine . . .

Le président: Je m'excuse, mais je ne vous ai pas entendu.

M. Blaikie: C'est en septembre que nous fixerons notre ordre du jour.

Le président: Oui, le calendrier des travaux pour les réunions à venir.

M. Blaikie: Il faudra décider ce que nous pourrons faire au cours de ces deux semaines. Mais je ne pense pas qu'une décision ferme ait été prise de travailler pendant tout le mois de septembre, même si cela ne me dérangerait pas en principe.

Le président: Nous pourrions nous réunir les 8, 9 et 10 septembre pour fixer un plan à long terme. S'il nous reste du temps cette semaine ou la semaine prochaine, rien ne nous empêche de décider ce que nous ferons d'ici à la fin du mois de juillet. Si nous pouvons régler certaines questions avant l'ajournement, tant mieux. D'ici à l'ajournement, nous pourrions décider ce que nous ferons au cours des troisième et quatrième semaines de septembre.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Je présume que nous siégerons les 8, 9 et 10 septembre.

Le président: Je pense qu'il est en effet préférable de prévoir trois jours même si deux jours et demi suffisent.

M. Huntington: D'accord, ce sera dont les 8, 9 et 10 septembre. Je vous signale toutefois que pendant la semaine du 13 septembre je serai sur la côte Ouest.

J'allais donc proposer que nous nous réunissions trois jours pendant la semaine suivante, mais le 27 septembre sera bien entendu difficile pour les députés du Québec.

[*Text*]

The Chairman: The Quebec members, right. It is very difficult, as you can see, Mr. Huntington, to get a group of 20 people together at the same time. If we can get a majority of the membership we will be more than lucky.

Mr. Huntington: Well, I have two full days of travel for each time we meet.

The Chairman: I know. It is very difficult for you, and we realize that. Although it may disturb some people who were at the steering committee meeting yesterday that we have changed it for a week, I am happy that we were able to accommodate you; and obviously the majority here this morning agree with you.

Mr. Thacker: I move that the second report of the Subcommittee on Agenda and Procedure as amended be adopted.

Mr. Epp: I second that.

Motion agreed to.

The Chairman: Thank you very much.

Now we have a list of members of this committee who have made submissions in writing, and I believe to be fair I should start with those members who have made these submissions. The list will read as follows: Mr. Baker, Mr. Lachance, Mr. Thacker, Mr. Allmand and myself, followed by Mr. Gourde, who is not a member but who may show up this morning, and Monsieur Cousineau, who signified his intention to intervene as he came in the room. We had agreed to about five or six minutes. I would like a consensus on that and to allow me to be very flexible; if members take ten minutes, I think it would be important. I am sure that we can sit until 11.55. I think Mr. Baker and I have a commitment, so we would like to leave at 11.55 and reconvene this afternoon, and we still have time for next week, as members signalled.

Mr. Baker, please.

• 1010

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, members have the letter. I would propose to read it rather than having it attached. That would be the easiest. It was dated July 8, 1982, and is directed to the Principal Clerk. It reads:

> The Steering Committee of the Special Committee on Parliamentary Reform has suggested that each Member thereof comment to the Committee on two general questions, namely, what is the role of an M.P. and what is the role of Parliament? It is interesting to note that the first two groups of witnesses before the Committee directed themselves, in part, to those two questions and their underlying importance to the work of the Committee.

[*Translation*]

Le président: C'est tout à fait juste. Il est difficile de réunir 20 personnes en même temps. Ce sera déjà bien si nous parvenons à réunir une majorité des membres du Comité.

M. Huntington: Je dois voyager pendant deux jours chaque fois que je viens ici.

Le président: Je sais que c'est très difficile pour vous. Même si certains députés qui ont assisté à la réunion du comité directeur hier regrettent les changements, je suis heureux que nous ayons pu vous donner satisfaction; d'ailleurs la majorité des membres du Comité sont d'accord avec vous.

M. Thacker: Je propose que le deuxième rapport du Sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure soit adopté tel que modifié.

M. Epp: J'appuie la motion.

La motion est adoptée.

Le président: Merci beaucoup.

Nous avons une liste des membres du Comité qui ont soumis des propositions par écrit. Je vais donc commencer par eux. La liste se lit comme suit: MM. Baker, Lachance, Thacker et Allmand, et moi-même, suivis de M. Gourde, qui n'est pas membre du comité mais qui viendra peut-être se joindre à nous ce matin, et de M. Cousineau, qui nous a signalé son intention de venir nous retrouver. Nous nous sommes entendus pour accorder 5 à 6 minutes par personne. J'aimerais qu'on en arrive à un consensus là-dessus et qu'on me permette d'être plutôt souple, au cas où certains députés veuillent disposer de 10 minutes. Je suis certain que nous pourrons siéger jusqu'à 11h55. M. Baker et moi-même avons des engagements, et c'est pourquoi nous aimerions pouvoir partir à 11h55, pour reprendre cet après-midi. De toute façon, comme l'ont déjà signalé certains députés, nous pourrons encore nous réunir la semaine prochaine.

Monsieur Baker, vous avez la parole.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, les députés ont déjà reçu une copie de la lettre. Je propose de vous la lire, au lieu de demander qu'on l'annexe au procès-verbal de la réunion. Je pense que ce serait la solution la plus simple. Cette lettre est datée du 8 juillet 1982 et est adressée au greffier principal. Elle se lit comme suit:

> Le comité directeur du Comité spécial sur la réforme parlementaire a proposé que chaque membre de ce comité soumette aux autres députés membres ses réponses aux deux questions suivantes: quel est le rôle des députés et quel est le rôle du Parlement? Il est intéressant de souligner que les deux premiers groupes de témoins qui ont comparu devant le comité se sont attachés, en partie, à étudier ces deux questions ainsi que l'importance sous-jacente de ces dernières dans le contexte du travail du comité.

[*Texte*]

That is why I emphasized the date, because it was done prior to the testimony we heard yesterday.

On the basis of the assumption of the Steering Committee, that the comments in this preliminary stage were not to be exhaustive but rather as a way of assisting in providing some focus for the work of the Committee by the Members of the Committee, the following observations are submitted.

The role of the M.P. is multi-facetted; he is the ombudsman for his constituents and others who come to him with individual problems.

As a Member of Caucus, the M.P. has a role to play in trying to achieve a national consensus on politically divisive public issues. This may well extend to inter-party relationships in the House. To the extent that we fail, parties are punished.

Within the Party system the private Member participates to a limited degree in the formulation of public policy. The words "limited degree" are used advisedly because formulation of public policy is basically an executive responsibility and traditionally, the executive "presents" the Caucus of the governing party with the policy. Both the executive and the Caucus would not want to admit this to be sure but equally each knows that it takes almost a Caucus revolt to deter a determined government. In any event, whatever part MPs play in formulating government policy, it is all done in Caucus and in secret and no one knows for sure. The Party System demands obedience to policy thus formulated by the private members supporting the government just as the same system demands obedience and discipline in opposition parties when it has been determined that a government policy is to be opposed.

I might add that this also could apply when it has been determined that a government policy is to be supported.

The legislative role of the M.P. is public and more influential at the Committee stage, but thereto the influence of caucus is formidable. In other words, the legislative role is limited in the Parliamentary system and, at least, in public, the policy formation role is almost non-existant. This ought not to come as a surprise to anyone who has experienced the system because the historic role of Parliamentarians has not been legislative in nature, and this is especially apparent if one is to contrast the role of . . .

Mr. Huntington: Do you mean executive or legislative in nature?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I meant exactly what I said. legislative in nature.

Mr. Huntington: Legislative.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Yes. Did I say executive?

Mr. Huntington: You said executive.

[*Traduction*]

C'est pourquoi j'ai souligné la date de la lettre, car cela a été fait avant que nous soient présentés les témoignages que nous avons entendus hier.

Étant donné que le comité directeur avait prévu que les commentaires formulés à cette étape préliminaire ne soit pas exhaustifs, mais constituent plutôt une façon de nous aider à orienter le travail des membres du comité, je vous soumets les observations suivantes.

Le rôle des députés a de multiples facettes: il est le représentant de ses électeurs et d'autres personnes qui viennent le voir pour lui présenter des problèmes individuels.

En tant que membre du caucus, le député a un rôle à jouer en vue d'en arriver à un consensus national sur les questions publiques qui font l'objet de division d'ordre politique. Cela peut même s'appliquer aux relations intra-partis au sein de la Chambre. Si nous échouons, les partis sont punis.

Aux fins du système des partis, le député participe de façon limitée à l'élaboration des politiques publiques. Si j'utilise l'expression «de façon limitée», c'est que l'élaboration des politiques publiques est essentiellement une responsabilité de l'exécutif et que, traditionnellement, l'exécutif «présente» la politique au caucus du parti au pouvoir. Il est évident que l'exécutif et le caucus ne souhaitent pas l'avouer, mais chacun sait qu'il faut presque une révolte du caucus pour qu'un gouvernement déterminé change d'avis. Quoi qu'il en soit, quel que soit le rôle joué par les députés dans l'élaboration des politiques gouvernementales, tout cela est fait au sein du caucus et en secret, et personne ne sait exactement ce qui se passe. Le système des partis exige l'obéissance vis-à-vis des politiques ainsi formulées par les députés qui appuient le gouvernement, tout comme il exige l'obéissance et la discipline des députés de l'Opposition lorsqu'il a été décidé que le gouvernement va imposer une politique donnée.

J'ajouterais qu'il en est de même lorsque l'Opposition décide d'appuyer une politique gouvernementale.

Le rôle législatif des députés est public, et ceux-ci exercent plus d'influence à l'étape des comités, mais là encore l'influence du caucus est formidable. Autrement dit, le rôle législatif est limité au système parlementaire et le rôle d'élaboration des politiques est quasiment non existant, au moins en public. Cela ne devrait surprendre quiconque à une expérience du système, car le rôle historique des parlementaires n'a pas été législatif en nature, et c'est surtout apparent si l'on compare la situation au rôle . . .

M. Huntington: Vous voulez dire de nature exécutive ou législative?

M. Baker (Nepean—Carleton): J'ai voulu dire exactement ce que j'ai dit. De nature législative.

M. Huntington: Législative.

M. Baker (Nepean—Carleton): Oui. Ai-je dit de nature exécutive?

M. Huntington: Oui, c'est ce que vous avez dit.

[*Text*]

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I am sorry. I apologize to you.

> . . . and this is especially apparent if one is to contrast the role of the M.P. with the Congressman in the United States. In the legislative sense the Canadian M.P. knows the truth of the maxim to the "Government proposes and Parliament disposes". What is the role of Parliament; surely it is more than expressing formal confidence in the program of the government and from time to time approving almost semi-automatically subsequent requests for legislative, taxing and spending authority. Equally, its role is not that of the executive - It does not govern. Rather its role is to poke and pry without hindrance into the activities of those that do govern.
>
> That is the basic meaning of the statement that historically the role of parliament, the role of the private member of parliament, is to hold the government accountable. The burden of that role falls on the opposition by the nature of the system but the role belongs to Parliament and Parliamentarians on all sides of the House. Parliament must exercise the healthy skepticism that is the hallmark of a democratic society.

• 1015

> I do not suggest that under the present rules Parliament is a mere rubber-stamp but it is much less than it could be; Parliament should not be restricted to answering "yes" or "no" to government proposals rather we should be able to effectively put the questions "why" and "why not" and expect a response. It is unfortunate that we have tended to go in the opposite direction. I view the work of the Special Committee as charting the way to returning Parliament to its historic roots, to providing the means whereby Parliament and the Private Member can be more effective and potent within the total structure of government. If the work is to succeed the legislative process which is important to the executive must be examined in the light of the requirement that Parliament itself must have the necessary tools to pursue its historic mandate.
>
> I have deliberately avoided the temptation to set out in detail the areas we should examine or taking a hard and fast position on what should be done because at this stage, that would be presumptuous. We are now hearing the evidence of interested extra-Parliamentary observers as a way of providing some focus to our work and as a way of beginning to work with each other and I believe that to be the best approach at this point in our deliberations.
>
> Sincerely,

Signed by me.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Mr. Chairman, if I just may make this addition. I hope that all members of the

[*Translation*]

M. Baker (Nepean—Carleton): Je vous demande pardon.

> . . . et c'est surtout apparent si l'on compare le rôle du député avec celui des membres du Congrès aux États-Unis. Du point de vue législatif, le député canadien connaît la vérité de la maxime: «Le gouvernement propose et le Parlement dispose». Quel est le rôle du Parlement? Assurément, c'est plus qu'exprimer sa confiance vis-à-vis du programme du gouvernement et qu'approuver de temps en temps, de façon presque semi-automatique, les demandes subséquentes d'autorisations, législatives, fiscales et financières. De même, son rôle n'est pas celui de l'exécutif: il ne gouverne pas. Plutôt, il lui revient de se renseigner à droite et à gauche sans entraver les activités de ceux qui gouvernement.
>
> C'est là la signification de la déclaration en vertu de laquelle le rôle du Parlement et des députés est de s'assurer de la responsabilité et de l'imputabilité du gouvernement. Le fardeau de ce rôle revient à l'opposition de par la nature même du système, mais ce rôle appartient au Parlement et aux parlementaires de tous les partis. Le Parlement doit exercer le fin scepticisme qui est la marque de toute société démocratique.
>
> Je ne dis pas que les règlements actuels font que le rôle du Parlement s'est réduit à peu près à opiner du bonnet, mais ce rôle est inférieur à ce qu'il pourrait être. Le Parlement ne devrait pas être limité à ne répondre que «oui» ou «non» aux propositions du gouvernement. Nous devrions pouvoir poser des questions «pourquoi» et «pourquoi pas», et nous attendre à recevoir une réponse. Il est malheureux que nous ayons des tendances à aller dans le sens contraire. Selon moi, le travail du Comité spécial c'est de retrouver les routes historiques du Parlement et de fournir les moyens nécessaires pour que le Parlement et les députés puissent être plus efficaces au sein de la structure d'ensemble du gouvernement. Pour réussir, il nous faudra réexaminer le processus législatif, qui revêt tant d'importance pour l'exécutif, à la lumière de l'exigence selon laquelle le Parlement lui-même doit disposer des outils nécessaires pour poursuivre son mandat historique.
>
> J'ai délibérément résisté à la tentation de préciser en détail les domaines que nous devrions examiner ou d'adopter une position ferme sur ce que nous devrions faire parce qu'à cette étape, cela serait présomptueux. Nous avons choisi d'écouter les témoignages d'observateurs extra-parlementaires intéressés qui pourraient orienter notre travail et aux côtés desquels nous pourrions commencer à oeuvrer, et il me semble que c'est la meilleure approche que nous puissions adopter à cette étape de nos délibérations.
>
> Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Et la lettre est signée de ma main.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter quelques remarques. J'espère que tous les

[*Texte*]

committee on all sides and all parties will catch what I believe is the important aspect of what we are doing—and I think this has been brought home to us by other witnesses and other comments; indeed, by comments by members of the committee—and that is the necessity of our approaching this work with Parliament in mind and with a sense of balance in our deliberations; and I say that respectfully.

The Chairman: Thank you very much.

In the three minutes—we allowed Mr. Baker 10 minutes, so if there are any points that members want to clarify, they could address their questions to Mr. Baker while it is fresh in their minds. All right?

Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Since you put the question, I would ask Mr. Baker, because I am interested in this aspect. He talks about the why and why not, the arguments for and against. Has he ever made a proposal—because I would also like to see this . . . ? In whatever legislation is put before us, could there not be some document, some manner, in which we could be given the arguments for and against? Has he seen some form in which this could arise? because what happens generally is that the government presents its arguments for without presenting whatever it may know is a contrary argument and the opposition will generally take a position against without equally looking at both sides of the question, at least publicly. So the public sees two what I might call extreme points of view and does not see the package. How does Mr. Baker see us getting the whole spectrum of arguments on a particular question?

The Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): That is a good question. I ran into this problem when I was a minister and the freedom of information bill, Bill C-15, was introduced into the House of Commons. On the day it was introduced—I think it was on the same day—the discussion paper that had occupied the attention of Cabinet which had the arguments for and against— I ran into this problem when I was a minister and presented the bill on freedom of information: how one could do that in terms of the bill that gives Parliament what Cabinet ultimately had to look at. What I did at that time was table in the House of Commons, on the day it was presented, a discussion paper which had the arguments for and against certain areas, which was at least a beginning.

• 1020

One other instance, which I want you to recall, was the government's proposals with respect to immigration. I know this would be impossible in every case, but that was a pretty difficult situation for Parliament and the country. In that case, the government of the day, I think very wisely, decided to produce a green paper on immigration. I thought it was a first-class idea. It went to a committee and the government

[*Traduction*]

membres du comité, de quelque parti qu'ils soient, ont compris ce qui constitue pour moi l'aspect le plus important de ce que nous faisons. Et je pense que cela a d'ailleurs été souligné par d'autres témoins dans les commentaires formulés par d'autres députés membres du comité. Il s'agit de la nécessité pour nous d'envisager ce travail en tenant compte du parlement et en nous attachant à observer un équilibre dans nos délibérations. Et je dis cela sans vouloir offenser qui que ce soit.

Le président: Merci beaucoup.

Dans les trois minutes qui nous restent (nous avions accordé 10 minutes à M. Baker), si les députés veulent obtenir certains éclaircissements ou poser des questions à M. Baker, ils peuvent le faire tout de suite.

Monsieur Herbert.

M. Herbert: J'aimerais poser une question à M. Baker, puisque vous venez de m'en donner la possibilité et parce que cet aspect des choses m'intéresse. Il a parlé du pourquoi et du pourquoi pas, des arguments pour et contre. A-t-il déjà formulé une proposition à cet effet? Je pose cette question, car cela m'intéresse également . . . Quels que soient les projets de loi qui nous sont présentés, ne pourrait-il pas y avoir un document dans lequel seraient présentés les arguments pour et contre? M. Baker connaît-il des cas où cela a été fait? Parce qu'en général le gouvernement présente ses arguments en faveur d'un projet de loi, mais il ne parle jamais des arguments contraires. Et en général, l'opposition s'y oppose sans vraiment examiner, du moins publiquement, les deux aspects de la question. Le public ne voit donc que deux points de vue que j'appellerais extrêmes, et il y a l'ensemble du problème. Selon M. Baker, comment pourrait-on avoir sous la main tous les arguments présentés au sujet d'une question donnée?

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est une bonne question. Je me suis d'ailleurs trouvé confronté à ce problème lorsque j'étais ministre et lorsque le bill C-15, sur la liberté d'accès à l'information, a été présenté à la Chambre des communes. Le jour de sa présentation—je pense que c'était le même jour—le document de travail qui comportait les arguments pour et contre, qui avait tant préoccupé les membres du cabinet . . . J'ai connu ce problème lorsque j'étais ministre et lorsqu'on a présenté le bill sur la liberté d'accès à l'information. Comment pourrait-on faire en sorte de fournir au parlement ce que le cabinet a l'occasion d'examiner. A l'époque, lorsqu'on avait présenté le bill à la Chambre des communes, on avait déposé, le même jour, un document de travail où figuraient les arguments pour et contre les divers éléments du projet de loi. C'était un point de départ.

Un autre exemple, que j'aimerais vous rappeler, est celui des propositions du gouvernement relativement à l'immigration. Je sais que ce qui avait été fait à l'époque serait impossible dans certains cas, mais il s'agissait d'une situation assez épineuse tant pour le Parlement que pour le pays. Le gouvernement de l'époque avait très sagement décidé de préparer un livre vert sur l'immigration. Je pense que c'était une excellente idée. Le

[*Text*]

had taken no hard and fast public positions, in any event. Quite often it is the taking of the hard and fast public positions that divide people very quickly and cause the place to divide. That poor committee, as you recall, went across the country—I guess Mr. Epp was on that committee—and occasionally got eggs and tomatoes and other things, but came up with a very good report.

The interesting thing about that was that at the end of it, when there had been some involvement of Parliament, although there were some differences that still remained the differences were real. They were real differences, they were not based on presumptions, or what have you. As I recollect it— I hope I am right in saying this—the second reading debate, which is normally quite long and acrimonious on a tough subject, took four days in the House, and we were occupied to a greater extent on zeroing in on problems that we had and issues that we had at the report stage, as I recollect. Third reading was very short. I think that was rather a triumph for the parliamentary system. I look back on that system.

So, there are two things off the top, Mr. Herbert, which would deal with the—

The Chairman: Mr. Collenette, I believe, had a question as well, or a comment.

Mr. Collenette: I would like to get at the question of the party system a bit more deeply. On page 2, Mr. Baker states that:

> The Party System demands obedience to policy thus formulated by the private members supporting the government just as the same system demands obedience and discipline in opposition parties when it has been determined that a government policy is to be opposed.

I am not sure whether this is a position of advocacy or whether Mr. Baker is just stating what the status quo is, but there is an implied defence of the status quo. Certainly I would like to see some return to the original Parliament, as it grew up in the Middle Ages, whereby all members were independent. I am a party man and I believe you could not function today without parties, but I think there could be, perhaps, some hybrid, as I said the other day to Mr. Stewart, in the Canadian context, because of the federal nature of the system. There is the fact that the parties themselves are not really ideological. Certainly, the two main parties are not ideological; they span the spectrum and there are people in each party who, I suppose, would be comfortable in the other party. There is perhaps more of an affinity with the brokerage kind of politics of the United States, although I would not want to see that kind of congressional system develop fully, but I think there could be some room for a relaxing of the party Whips. I would just like to know whether Mr. Baker is really defending the present party system, or whether he forsees any leeway to allow some kind of independence of back-bench members.

[*Translation*]

tout a été étudié en comité, et de toute façon le gouvernement n'avait adopté aucune position publique ferme. Très souvent, c'est lorsqu'il y a des prises de position très fermes qu'il y a division entre les gens. Vous vous souvenez que ce pauvre comité a parcouru tout le pays (je pense d'ailleurs que M. Epp en était membre) et parfois on lui balançait des oeufs et des tomates. Mais malgré tout, il a réussi à produire un très bon rapport.

Il est intéressant de souligner qu'au bout du compte, une fois que le Parlement y avait participé, même s'il restait encore certaines différences ou certaines divergences, celles-ci étaient réelles. Elles n'étaient pas fondées sur des présomptions. Si je me souviens bien, et j'espère dire vrai, le débat suivant la deuxième lecture, qui dure en général assez longtemps et qui est assez acrimonieux lorsque la question est épineuse, n'avait duré que quatre jours à la Chambre, et, si ma mémoire est bonne nous nous étions attachés à étudier les problèmes et les questions qui avaient été soulevés à l'étape du rapport. La troisième lecture, quant à elle, avait été très courte. J'avais pensé que c'était un triomphe pour le système parlementaire.

Il y a donc deux choses, monsieur Herbert, qui se rapportent à . . .

Le président: Je pense que M. Collenette voulait poser une question ou faire des commentaires.

M. Collenette: J'aimerais que l'on approfondisse un peu plus la question du système des partis. À la page 2 de sa lettre, monsieur Baker déclare:

> Le système des partis exige l'obéissance vis-à-vis des politiques ainsi formulées par les députés qui appuient le gouvernement, tout comme il exige l'obéissance et la discipline des députés de l'opposition lorsqu'il a été décidé que le gouvernement va imposer une politique.

Je ne sais si c'est ce que défend M. Baker, ou s'il ne fait que préciser le statu quo. Quoi qu'il en soit, j'ai l'impression qu'il défend le statu quo. J'aimerais pour ma part qu'on revienne au Parlement original, tel qu'il a été élaboré au Moyen-âge, dans le cadre duquel tous les députés étaient indépendants. Je suis fidèle à mon parti et je ne pense pas que l'on puisse fonctionner aujourd'hui sans parti. Mais comme je l'ai dit l'autre jour à M. Stewart, il serait peut-être possible d'en arriver à un système hybride, dans le contexte canadien, étant donné la nature fédérale du système. Il ne faut pas oublier que les partis eux-mêmes ne sont pas réellement idéologiques. Les deux plus importants partis ne sont pas idéologiques: ils comportent des éléments qui correspondent à l'ensemble de la gamme, et il y a des gens dans les deux partis qui se sentiraient, je pense, tout à fait à l'aise dans l'autre parti. Il existe peut-être certaines affinités avec les politiques style courtage qui existent aux États-Unis, mais je ne voudrais pas voir se dessiner au Canada un système semblable à celui du Congrès. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il serait possible de prévoir davantage de souplesse au niveau des whips des partis. J'aimerais tout simplement savoir si M. Baker défend en fait le sytème des partis actuel, ou s'il

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you very much, Mr. Collenette.

Mr. Chairman, I just want to say that that is not a defence of the status quo; that, in some way, is a lament at the status quo—the comment that I made. I do not want anyone ever to take the view that the proposals I have put forward now, or that I put forward in 1979—which, I have to admit, were the first word and not the last word on what could be done—indicate a desire, a yearning, for congressionalism and changing the system from a parliamentary one to congressional. It is not intended that way.

I have in mind, really, what the Leader of the Opposition himself said in the debate on parliamentary reform that followed the ringing of the bells, if you recall the debate that we had. I do not have the speech with me, but he made a very interesting observation with respect to the strictures and the limitations on the parliamentary system, recognizing, as you do and as I do, the necessity of parties. They do, at least, gather together, in some cohesive way, public thoughts from one viewpoint or another. So I would not want you to characterize that as a defence. I do not think to argue for more openness and some freedom, some discretion in terms of private members, one has to go to the congressional system. I have never argued that and do not argue it, and would strenuously defend the parliamentary system.

The Chairman: Mr. Dionne. Oh, do you have another one?

• 1025

Mr. Collenette: It just follows on. I will be very brief. But does Mr. Baker think the kind of hybrid developed in the U.K. could be applicable here? As you know, in the last 10 years there has been a lot of cross-voting. Governments have lost votes, and in an increasing complex society this might be the only way for governments really to gauge the full public will. The system does not seem to have suffered because all the members of parties rally around their parties on matters of confidence.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Yes, that is a very interesting development in the U.K., the "ginger groups" that have developed.

I think there is probably in our system .... A question is asked more in the United Kingdom than it is in Canada, with the developments that they have had. And that question is likely asked rather profoundly and has greater meaning in the U.K.: what will caucus say about this? I think that is true perhaps because they are older and have had a longer life.

[*Traduction*]

prévoit un changement qui permettrait davantage d'indépendance pour ce qui est des députés de l'arrière-ban.

M. 8aker (Nepean—Carleton): Merci beaucoup, monsieur Collenette.

J'aimerais tout simplement dire, monsieur le président, que je n'ai pas voulu défendre le statu quo. D'ailleurs, mes commentaires sont en fait une plainte à l'endroit du statu quo. Je ne voudrais pas que les gens aient l'impression que les propositions que je viens de faire et celles que j'ai présentées en 1979 (qui, je le reconnais, étaient le début, et non le dernier mot sur ce qui pourrait être fait) correspondent à un désir de voir mis en place le congressionalisme ou de voir notre sytème parlementaire remplacé par un système du qenre de celui du Congrès. Ce n'est pas là mon intention.

En fait, ce que j'envisage, c'est ce que le chef de l'Opposition a lui-même proposé dans le débat sur la réforme parlementaire qui a suivi l'incident de la sonnerie. Je ne sais pas si vous vous souvenez de ce débat. Je n'ai pas le discours sous la main, mais le chef de l'opposition avait fait de très intéressantes observations au sujet des structures et des limites du système parlementaire, tout en reconnaissant, comme vous et moi, la nécessité des divers partis. Les partis permettent de rassembler de façon cohérente les pensées et les opinions du public, de quelque côté qu'il se range. Je ne voudrais pas que vous interprétiez cela comme une défense. A mon avis, il n'est pas nécessaire d'instaurer un régime semblable à celui du Congrès pour accorder plus de libertés et de pouvoirs aux députés. Je n'ai jamais dit cela et je ne le pense pas non plus. Je suis fortement en faveur du régime parlementaire.

Le président: Monsieur Dionne. En avez-vous une autre?

M. Collenette: C'est dans la même veine. Je serai bref. J'aimerais savoir si M. Baker pense que le régime hybride qui s'est développé au Royaune-Uni pourrait s'appliquer ici? Comme vous le savez, il y a eu, au cours des dix dernières années, beaucoup de votes qui n'ont pas respecté la discipline de parti. Divers gouvernements ont perdu des votes et dans une société de plus en plus complexe, c'est peut-être le seul moyen à la disposition d'un gouvernement pour sonder véritablement la volonté publique. Le régime ne s'en porte pas plus mal parce que tous les députés respectent rigoureusement la discipline de leur parti lorsqu'il s'agit d'une question de confiance.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est en effet un phénomène très intéressant qui a surgi au Royaume Uni et je veux, bien entendu, parler de ces groupes de pression, les «ginger groups».

A mon avis, il existe probablement dans notre régime ... Il y a une question qui se pose de plus en plus au Royaume Uni, beaucoup plus qu'ici au Canada et ce, en raison de la situation qui s'est développée là-bas. Et cette question, c'est: qu'en pensera le caucus? Si cette question revêt beaucoup plus d'importance au Royaume-Uni qu'ici, c'est probablement du fait que le régime britannique est beaucoup plus ancien que le nôtre.

[*Text*]

It is very interesting to compare the system of whips in the United Kingdom with the system of whips we have here. It is a very sophisticated system. It is a very pervasive system because there is a real necessity in the United Kingdom, given the way it is developed, for governments and oppositions, leadership, to pay attention to caucuses. I do not distinguish one from the other, from the point of view of this discussion. But there is that real necessity.

The interesting thing is to note that with that independence within their system, the parliamentary system has still survived in the United Kingdom and strengthened in many ways within the United Kingdom. Perhaps that is the reason . . . part of the context in which I used the words: Parliament should be able to ask why or why not. I hope that is an answer to your question.

The Chairman: Mr. Dionne, I believe had a question and I think Mr. Huntington as well.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Thank you, Mr. Chairman. Before I put my question to Mr. Baker, I would like to take this opportunity to apologize to you and the other members of the committee for my absence until now from this committee. But I think you know that I was otherwise occupied in the Transport Committee. We did get the bill out of committee last evening, so I hope I will be here on a regular basis from now on.

The Chairman: We realize that when you are chairman of an important committee, Mr. Dionne, it is very hard to coincide with these meetings.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): With regard to Mr. Baker's proposal and the presentation of the whys and the why nots, I think it is a very good suggestion. I would have some concern, however, if on every bill that is presented to Parliament a discussion of the whys and why nots took place in the House itself. I wonder if Mr. Baker would not agree that perhaps the best place for that consideration to take place would be in the various standing committees or, if it is a particularly novel or important piece of legislation, perhaps in a special committee.

I wonder, too, if Mr. Baker would see an improvement in a process whereby the government would declare when it presents some legislative action to Parliament that it is or is not a situation of confidence in the government. In fact, I believe he was moving in that direction himself when he presented his paper on parliamentary reform. I wonder if that would not be a way as well to get back-bench members of Parliament more involved in the actual formulation of legislation, knowing the whys and why nots, and also to bring about greater accountability on the part of the bureaucracy.

• 1030

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Dealing with the first part of the question, which was on the significance of special

[*Translation*]

Il est très intéressant de comparer le rôle des whips au Royaume-Uni à celui des whips canadiens. Le système de whips au Royaume Uni est hautement perfectionné; il a été mis sur pied pour répondre à un besoin réel. En effet, la structure du régime est telle que les gouvernements et les partis de l'Opposition, tout comme les têtes du parti, doivent accorder beaucoup plus d'attention au caucus. Je n'établis pas la distinction entre ces divers éléments dans le contexte de notre discussion. Mais le besoin existe.

Il est intéressant de constater que le régime parlementaire a survécu et s'est même renforci au Royaume Uni en dépit de l'indépendance du régime. C'est peut-être la raison pour laquelle . . . En fait cela fait partie du contexte dans lequel j'utilise les termes suivants: le Parlement devrait être autorisé à demander pourquoi ou pourquoi pas. J'espère que cela répond à votre question.

Le président: Je pense que M. Dionne avait une question à poser, ainsi que M. Huntington.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Merci, monsieur le président. Avant de poser ma question à M. Baker, j'aimerais profiter de cette occasion pour m'excuser auprès de vous et des autres membres du Comité de mon absence aux séances de ce Comité jusqu'à maintenant. Vous n'ignorez pas que j'étais très pris au Comité des Transports. Nous avons enfin terminé notre étude du projet de loi dont nous étions saisis et j'espère pouvoir siéger à ce Comité de manière plus régulière.

Le président: Nous comprenons qu'il vous est très difficile pour vous, monsieur Dionne, en tant que président d'un comité important, de participer aux séances de ce Comité.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): À mon avis, la suggestion de M. Baker concernant le pouvoir du Parlement de poser ces questions est fort valable. Je trouverai cependant quelque peu inquiétant de penser que chaque fois qu'un projet de loi est déposé au Parlement les députés se lancent dans un débat sur le pour et le contre. M. Baker ne pense-t-il pas qu'il serait beaucoup plus approprié que ce genre de discussion prenne place aux comités permanents ou, dans le cas d'un texte législatif tout à fait nouveau, en comité spécial.

J'aimerais également savoir si M. Baker ne pense pas que le processus serait amélioré si le gouvernement déclarait, au moment de déposer une mesure législative au Parlement, s'il s'agit ou non d'une question de confiance pour le gouvernement. En fait, je pense qu'il allait lui-même en ce sens lorsqu'il a déposé son document sur la réforme parlementaire. Je me demande si ça ne serait pas un bon moyen de faire participer beaucoup plus les députés de l'arrière-ban à l'élaboration des lois, étant donné qu'ils pourraient se familiariser avec les arguments pour et contre. Il me semble également que cela contribuerait à augmenter la part de responsabilité des fonctionnaires.

M. Baker (Nepean—Carleton): En réponse à la première partie de votre question qui portait sur le rôle que pourraient

[*Texte*]

committees, to use one of the examples, as a way of involving members of Parliament, as one vehicle, and with the general question of the committee system as a vehicle by which members of Parliament can become involved, really become involved, the answer to that question is yes. I have faith that as we move down the road, there is going to be greater and greater emphasis on the committees of Parliament, however structured. There is going to be greater emphasis on committees.

I am also moved—and it has reinforced my faith in the committees—by the experience of the parliamentary task forces, which I think were a great experiment in this session of Parliament that worked well, judging from the comments I have had from our members and members on Mr. Dionne's side of the House about how deeply they felt involved in the process for change. I think that was a very important and very significant experiment. I think it managed to tap the resources of experience and background and judgment of members of committees in a way that had never been tapped before, at least in my period of time here; and I can only speak for that. Perhaps there had been other occasions.

So I think generally that is a vehicle I would like to see used, as I see the process moving. I think we are going to have occasion to want that as we move into a larger House of Commons. We might want to look at specialized standing committees— specialized to a greater degree than they are now— special committees.

The interesting thing about the task forces, if I may, just as an aside, is that they seemed to work well and work the best when the government did not have to take a position on a particular matter; at least an ostensible public position on a particular matter. I think one difficulty was experienced in the task forces, and that was in the one for the national trading corporation. The reason was not that the idea was not worthy of being discussed and decided upon; it was that the emphasis that appeared in the Speech from the Throne—and that was a matter of government policy— the expression of that brings down the curtain in the parliamentary system. Positions are taken well in advance. As you know, the decision-making process within government is a very cumbersome thing and the ship of state is pretty hard to turn once a public position has been taken.

Now, the second part of your question was on whether there would be matters that governments could declare would not be matters of confidence. I think it is quite conceivable that there could be that kind of thing, which would allow, I think—and I have a feeling that is what Mr. Clark was driving at, although I do not believe, in my recollection of the speech, he articulated it precisely: that there were areas the general public, half informed, would have to say were not matters of confidence; they would wonder why a government would fall if something were turned down. They would wonder why.

So I think that is a matter we could very well explore. But that is the kind of area I think we can move in to give some private members some introduction to the policy formation

[*Traduction*]

jouer les comités spéciaux, pour reprendre un des exemples, pour accroître la participation des députés et, en général, sur le rôle du système de comités dans le même contexte, je ne peux faire autrement qu'être d'accord. Je crois que les comités du Parlement, quelle que soit leur structure, seront appelés à jouer un rôle de plus en plus important. Il n'en fait aucun doute à mon esprit.

En outre, l'expérience des groupes de travail parlementaires, qui a été un grand succès au cours de cette présente session, si l'on en juge d'après les commentaires des députés de mon parti et ceux des députés du parti de M. Dionne sur l'impression qu'ils avaient d'avoir véritablement participé à un processus de changement, renforce d'autant plus ma confiance dans le système des comités. C'est à mon avis une expérience très importante et concluante. Pour autant que je sache, l'on n'avait jamais su tirer autant profit de l'expérience, de la compétence et du jugement des députés.

C'est un instrument que j'aimerais voir utiliser de plus en plus. Je pense que, à mesure que le nombre de députés augmentera, nous en viendrons à la conclusion que c'est la meilleure façon de procéder. Nous pourrions peut-être envisager la création de comités permanents spécialisés, plus spécialisés que ne le sont les comités spéciaux à l'heure actuelle.

L'un des aspects très intéressants ressorti des groupes d'étude est qu'ils semblent avoir le mieux fonctionné lorsque le gouvernement n'était pas obligé de prendre position au sujet d'une question précise, du moins, une position publique évidente sur une question précise. Il y a cependant un problème qui a surgi de l'expérience des groupes de travail et je veux parler de la Société nationale de commerce. Ce n'est pas que ce principe ne méritait pas de faire l'objet d'un débat et d'une décision. Le problème était attribuable à l'accent qui semblait avoir été mis dans le discours du Trône—et c'est une question de politique gouvernementale—et c'est ce qui contrôle le régime parlementaire. Le président prend position longtemps à l'avance. Comme vous le savez, le processus décisionnel du gouvernement est fort complexe et il est très difficile de renvenir sur une position une fois qu'elle a été rendue publique.

Dans la deuxième partie de votre question, vous avez demandé si le gouvernement ne pourrait pas déclarer que certaines questions ne sont pas des questions de confiance. C'est, à mon avis, du domaine du possible. M. Clark en a parlé dans un discours. Je ne me rappelle pas exactement de ses propos, mais il a bien décrit la situation. D'après lui, le grand public, s'il n'était qu'à moitié informé, pourrait juger qu'une question n'est pas vraiment une question de confiance. Il ne pourrait alors pas comprendre comment le rejet d'une politique quelconque peut entraîner la chute d'un gouvernement.

C'est donc une question qui mérite d'être approfondie. A mon avis, ce serait un bon moyen de familiariser certains députés avec le processus d'élaboration de la politique et le

[*Text*]

process and the legislative process in a different way from how we do now, yet all in keeping with the cornerstone of parliamentary government; that is, that the government must have the confidence of the House of Commons.

• 1035

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I will just be 10 seconds. Apropos of what Mr. Baker said with regard to task forces and special committees calling on the expertise of the members, I think it is also a great educational process for the members, and I am sure Mr. Smith found that in his task force. I know I found that in the Transport Committee when we did the domestic air carrier policy. It not only gives the members an opportunity to put forth the experience they have, but it also gains them a great deal of experience.

The Chairman: Mr. Huntington, and then we will go on to the next member.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I wanted to address myself to the point Mr. Collenette touched on, the party system and the caucus system that is at the top of page 2 of Mr. Baker's letter. I think it is important that when we compare our parliamentary system to that of Westminster we must remember that we have a second level of government, the provinces, whereas Westminster, as a central government, handles the problems of Britain, and I believe that has been brought out in your testimony to date. We also have to be aware that where the British parliamentary system has been left behind or has come down and survived through the ages a high degree of regionalization has developed and the party system and the disciplined caucus system does not serve a country of the breadth and depth of Canada. Canada really is four regions, the west, Upper Canada, Lower Canada and the Atlantic, and there are disparities in there, there are feelings, people mosaics and everything else which are developing tremendous frustrations and alienations that weaken the country. Yet somehow or other we do not address a correction to that. To me, the simplest way to correct is probably in the reform of the Senate. But in dealing with the party and the caucus system, particularly in coming from the west, my plea is that regionalism has to be in the back of our minds if we are going to move Parliament forward into a representative well working, frustration-reducing operation so that people at least feel a sense of participating rather than a sense of helplessness.

I guess Mr. Baker knows that I am always on this with him. It is an Upper Canada point of view, and I want to make sure that I present the western Canada point of view, or a regional point of view, because it is essential that somehow or other we move the system to address that problem.

The Chairman: A short reply, please, Mr. Baker, and then we will go on to the other members.

[*Translation*]

processus législatif qui seraient différents de notre approche actuelle tout en étant conformes à la pierre angulaire du régime parlementaire qui consiste en ceci, que le gouvernement doit avoir la confiance de la Chambre des communes.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je vais être très bref. J'aimerais ajouter à ce que M. Baker a dit au sujet des groupes d'étude et des comités spéciaux qui tirent profit des connaissances spécialisées des députés, qui constituent également un grand processus éducatif pour ces derniers, et je suis persuadé que c'est la conclusion à laquelle M. Smith est arrivé dans son groupe de travail. C'est ce qui m'est arrivé au Comité des transports lorsque nous avons étudié la politique sur les transporteurs aériens au Canada. Ce système ne donne pas seulement aux députés l'occasion de faire valoir leur expérience, mais il leur apporte aussi beaucoup d'expérience.

Le président: Monsieur Huntington, et ensuite le prochain sur la liste.

M. Huntington: Monsieur le président, j'aimerais discuter de la question de M. Collenette au sujet du système de partis et du système des caucus qui se trouve au haut de la page 2 de la lettre de M. Baker. Je crois qu'il est important de se rappeler, lorsque nous comparons notre régime parlementaire à celui de Westminster, que nous avons un deuxième palier de gouvernement, à savoir les provinces, tandis que Westminster, en tant que gouvernement central, traite tous les problèmes de la Grande-Bretagne. Je pense que cela est déjà ressorti de nos témoignages. Il nous faut également nous rappeler que le régime parlementaire britanique s'est développé au cours des siècles, qu'il connaît un très haut degré de régionalisation et que le système de partis et le système de caucus disciplinés ne s'appliquent pas à un pays aussi grand que le Canada. Le Canada compte quatre grandes régions, l'Ouest, le Haut-Canada, le Bas-Canada et l'Atlantique. Il y a des grandes différences entre chacune de ces régions, c'est une véritable mosaïque humaine, et cela contribue à d'énormes sentiments de frustration et d'aliénation qui affaiblissent le pays. Cependant, nous n'appliquons aucune solution à ce problème. À mon avis, le meilleur remède serait la réforme du Sénat. Comme je suis moi-même originaire de l'Ouest du pays, je vous incite fortement à ne pas oublier l'élément de régionalisme au moment de modifier le système de partis et de caucus. Notre objectif doit être d'adopter un système de représentation qui soit efficace et qui réussisse à réduire les frustrations tout en donnant à la population un sentiment de participation plutôt que d'impuissance.

M. Baker sait fort bien que je suis entièrement d'accord avec lui à cet égard. C'est peut-être un point de vue du Haut-Canada, mais il m'appartient de représenter ce point de vue, ou le point de vue régional, car il est essentiel que nous modifions le système de manière à corriger ce problème.

Le président: Je vous demanderai de répondre brièvement à cette question, monsieur Baker, et nous passerons ensuite aux autres députés.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean—Carleton): What you are really getting to is how, in a wide and diverse nation, can you find consensus even among people who may very well carry the same party label.

I do not want anyone to be upset by what I say, but to a certain degree I think we fail to do that within our system, and the failure is right in the representation in the House of Commons. The Liberal Party is not representing western Canada. Our party is not representing the Province of Quebec, and there are historic reasons for it, but none of them are ones that we should ever be proud of. We have failed somehow or other to be able to establish a consensus even within our own groups, and that reflects on Parliament, because we are made up of—merely because there is a party system does not mean that we ought not to listen to one another on an interparty basis, and that is what I had in mind in the earlier paragraph in my letter, and that is tough, sometimes.

We are not the only country in the world with regionalism, Mr. Chairman, but we are more familiar with our own regionalism. There is an intensive regionalism developing in the United Kingdom, and there is the Irish problem in the United Kingdom. There is the whole problem of the Scottish nationalist movement. There has been the change in the structure of government to reflect that. I talked to a British member of Parliament once and I said that I thought they were going in the wrong direction . . . .

Mr. McGrath: And we may have separatist members in the next Parliament.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): And you have the problem developing in the Province of Quebec.

We have a federal state because we had to have a federal state or we would not have had a confederation. We have a Senate because without it we would not have had a confederation. But I have not given up on the Senate as a possibility of regional representation, although I must say that I have some worries about the methods we are going to accomplish.

• 1040

But somehow or other the U.K. House has been able to come to terms, in a legislative sense, with a tremendous volume of legislation covering things that are federal, municipal and provincial here. They also manage to look after the European Economic Community, which has to deal with that House.

If you are saying to me that we have failed to represent the regional interests in Parliament, I do not know whether that is systemic to Parliament as such. I do not know whether it is. It may be that it is, and maybe your view differs from mine there; but I think it is some failure in the broadness of view of the people within the institution, no matter where they come from.

I do not hold myself outside the failure, but I see it around me—and I see it when I read the newspapers in western Canada and I struggle through them from Quebec, when I

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean—Carleton): Vous voulez en venir à la chose suivante: comment pouvons-nous, dans un pays aussi vaste et diversifié, arriver à un consensus, même entre les membres d'un même parti.

Je ne voudrais pas vous choquer par mes propos, mais je pense que, dans une certaine mesure, notre régime présente des lacunes à cet égard. La représentation à la Chambre des communes le montre bien. Le Parti libéral ne représente pas l'ouest du Canada. Notre parti ne représente pas le Québec pour des raisons historiques dont nous ne sommes pas fiers. Nous avons échoué dans nos efforts d'arriver à un consensus même au sein de nos propres groupes et cela influe sur le Parlement car nous comptons . . . Le simple fait d'avoir un système de partis ne signifie pas que nous ne pouvons pas écouter le point de vue d'un député d'un autre parti et c'est ce à quoi je pensais lorsque j'ai rédigé ce paragraphe au début de ma lettre. C'est parfois très dur.

Le Canada n'est pas le seul pays à compter un problème de régionalisme, monsieur le président, mais nous connaissons beaucoup mieux notre propre régionalisme. Le régionalisme prend beaucoup d'ampleur au Royaume-Uni, sans oublier le problème irlandais. Il y a aussi toute la question du mouvement nationaliste écossais. Des changement ont été apportés à la structure du gouvernement qui reflètent cette situation. J'ai déjà rencontré un député britannique et je lui ai dit que, à mon avis, il n'allait pas dans la bonne direction . . .

M. McGrath: Il y aura peut-être même des séparatistes qui siègeront au prochain Parlement.

M. Baker (Nepean—Carleton): Il y a un problème qui se développe également au Québec.

Nous avons un État fédéral parce que sans État fédéral, nous n'aurions pas eu de Confédération. Nous avons un Sénat parce que sans Sénat nous n'aurions pas eu de Confédération. Mais je n'ai pas encore abandonné l'idée du Sénat eu égard à la représentation régionale, même si je dois dire que j'ai quelques inquiétudes au sujet des méthodes que nous allons appliquer.

Mais d'une façon ou d'une autre la Chambre du Royaume-Uni parvient à venir à bout d'une grande quantité de projets de loi portant sur des questions qui, au Canada, seraient fédérales, municipales et provinciales. Elle s'occupe aussi d'affaires concernant la Communauté économique européenne.

Si vous me dites que nous n'avons pas réussi à représenter les intérêts régionaux au Parlement, je ne sais pas si ce défaut est systémique au Parlement. Cela se peut, et vous avez peut-être une opinion différente de la mienne mais j'estime que cela tient à un manque de clairvoyance chez ceux qui composent l'institution, d'où qu'ils viennent.

Je ne m'exclus pas dans ce constat d'échec, j'envois des indications partout . . . En lisant les journaux de l'ouest du Canada, ceux du Québec et de Halifax. C'est un vaste problè-

[*Text*]

read newspapers in Halifax, when I travel a bit in the country. It is a deep problem. I do not know whether we would change it in the sense of reforming the House of Commons; it might be the Senate. But the system is there.

The party system is supposed somehow to resolve those differences. That is what it is supposed to do. And when it is within the parties that some consensus has to be found, that means compromise, a bit of give and take on all sides.

Mr. Huntington: Spoken like a true Upper Canadian.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): That is what I—there you have it.

The Chairman: On that note, I will call on Mr. Lachance.

M. Lachance: Merci monsieur le président.

Cela va être assez étrange parce que je vais plus ou moins poursuivre dans la même ligne de pensée que celle exprimée par M. Baker.

Je vais d'abord vous lire, monsieur le président, la courte déclaration que j'ai préparée à votre demande et à celle des membres du Comité, et ensuite, je donnerai quelques explications sur un état d'esprit général qui m'animerait dans d'éventuelles propositions pour une réforme.

Que la Chambre des communes sente périodiquement le besoin de réexaminer ses règles internes de fonctionnement, qu'elle cherche au besoin à accorder son Règlement aux réalités nouvelles d'un processus parlementaire de plus en plus complexe et pesant, qu'elle veuille le moderniser pour mieux s'acquitter de ses rôles, le bref historique de réforme de la procédure parlementaire au Canada, préparé pour le Comité, par Philip Laundy le montre. Et notre mandat s'inscrit dans le cadre d'une évolution qui date des premiers temps de la Confédération.

Et pourtant nous préssentons tous, membres ou non de ce Comité, que cette étape a ceci de spécial, que la capacité même de l'institution parlementaire de concrétiser dans la pratique journalière du gouvernement, les aspirations démocratiques des Canadiens, étant remise en cause dans plusieurs milieux, il nous faudra aller beaucoup plus loin dans l'élaboration de nos recommandations à nos Pères qu'un simple réaménagement de forme qui n'irait pas jusqu'à une réévaluation de la nature de l'équilibre entre les fonctions législatives et exécutives du gouvernement, qui, dans notre système, se trouvent réunies sinon confondues dans une même enceinte institutionnelle.

On ne se sentirait pas obligé à tout instant d'évoquer le rôle des députés, qui reste à définir, alors qu'il est rare que l'on fasse de même pour le Conseil des ministres, si dans la pratique parlementaire la fonction législative, qui est l'apanage de ceux-là, ne souffrait d'un flottement continuel dans l'exercice des contrepoids à l'autre qui la confrontent.

Sans vouloir réécrire Montesquieu ou de Tocqueville, posons immédiatement cette prémice que j'épouse à priori, le principe de gouvernement qui s'exprime en anglais sous le vocable

[*Translation*]

me. Je ne sais pas si nous y changerions quelque chose en réformant la Chambre des communes; peut-être vaudrait-il mieux réformer le Sénat. Mais les institutions sont là.

Le système des partis est censé résoudre ces différences tant bien que mal. C'est ma théorie, du moins. Et quand il faut en arriver à un consensus dans les partis, cela exige des compromis et des concessions mutuelles de tous les côtés.

M. Huntington: Voilà bien la philosophie du Haut-Canada.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'ai terminé.

Le président: Je vais maintenant donner la parole à M. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

This will be rather strange since I will more or less be continuing along the same lines as Mr. Baker.

I will first of all read the short statement I prepared at your request and at that of the members of the committee and then I will give some explanations about my general approach to proposals for reform.

The House of Commons' periodic need to re-examine its internal rules of procedure, its attempt when necessary to adjust its standing orders to the new realities of an increasingly complex and cumbersome parliamentary process, its desire to modernize in order to better carry out its functions were pointed out in the short historical review of reform prepared for the committee by Philip Laundy and our mandate can be seen as part of an evolution going back to the first days of confederation.

And yet we all anticipate, whether we are members or not of the committee, that this present stage is special in that, since some circles have questioned Parliament's capacity as an institution to give concrete form to the democratic aspirations of Canadians, our recommendations to our peers must go further than simple changes in form which do not re-examine the nature of the balance between the legislative and executive functions of government which, in our system, are physically together, though not confused, in the same institutional body.

We would not feel obliged to be constantly bringing up the role of members of Parliament, which remains to be defined, although such an attempt is seldom made with respect to the cabinet, if in parliamentary practice, the legislative function did not undergo a continual back and forth movement between the two as a result of checks and balances.

It is not my intention to rewrite Montesquieu or de Tocqueville but let us, at the outset, set the following à priori premise to which I subscribe: the principle of government referred to as

[*Texte*]

check and balance, et posons aussi le corollaire, qu'au Canada le Parlement n'est pratiquement plus en mesure de veiller à l'application courante de ce principe. L'équilibre actuel qui s'exprime techniquement par notre Règlement est à revoir. Les deux domaines parlementaires qui sont les principales victimes de ce vice de fonctionnement sont, pour moi, l'imputabilité financière, et l'élaboration des lois.

• 1045

Et je pose maintenant la question à ceux de mes collègues pour lesquels la refonte du Règlement de la Chambre par opposition à la réforme parlementaire ne s'exprime qu'en fonction de l'élimination nécessaire des archaïsmes et embêtements divers que sont une procédure de votes désuète, des heures de séances indues, des procédures dilatoires abstruses, un calendrier parlementaire trop élastique et contraignant à la fois, bref, toute cette cuisine parlementaire qu'il faut, bien sûr, rénover.

Une fois faites ces nécessaires altérations, le Parlement, pour être plus efficace, en sera-t-il plus pertinent?, D'ailleurs, lorsqu'il sera question pour le gouvernement de ressoulever le problème, pour lui essentiel, de l'allocation du temps des débats sur lequel ont achoppé toutes les tentatives antérieures, et pour l'opposition de réouvrir la question de l'examen des subsides, pour elle un sujet notoire d'insatisfaction sinon de frustration, seul un cadre mental d'analyses qui fasse abstraction des préjugés des deux groupes tout en reconnaissant la légitimité de leurs aspirations propres pourra donner un véritable sens, un dynamisme constructif à nos travaux.

Sans prétendre à l'aspect définitif de mes propositions, c'est sur une telle analyse que repose mon projet de réforme du système de comités énoncé dans la motion numéro 76 au *Feuilleton et Avis* en date du 23 février courant. Le même exercice est souhaitable et possible pour le processus législatif complet et pour l'examen des crédits qui consacre le droit aux deux réalités législative, exécutive du gouvernement, de coexister dans un maximum d'harmonie.

C'est sur ce terrain que je tenterai d'amener mes collègues durant le cours de nos discussions. Pour moi, le parlementarisme c'est avant tout un système plus ou moins élaboré de poids et contrepoids.

Le président: Merci, monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, si vous me permettez . . .

Le président: Vous aimeriez ajouter des commentaires?

M. Lachance: J'aimerais ajouter quelques commentaires pour concrétiser ce que je veux dire par cadre mental d'analyses.

C'est bien sûr que ce que je vais dire maintenant, ce n'est pas définitif, mais c'est simplement une démarche mentale. Je voudrais me référer à trois choses qui laisseront, par ailleurs, beaucoup d'autres problèmes de côté, que nous aurons l'occasion de discuter durant le cours de nos délibérations. Et

[*Traduction*]

that of "checks and balances" and, as a corollary in Canada, the fact that Parliament is for all intents and purposes no longer in a position to see to the regular application of this principle. The present balance as technically expressed in our standing orders must be reviewed. The two parliamentary areas which are the main victims of this flaw are, in my opinion, financial accountability and the elaboration of legislation.

To those of my colleagues for whom the revision of the standing orders of the House, in opposition to parliamentary reform, merely takes the form of eliminating, necessary as it may be, various archaic and cumbersome procedures such as our outmoded voting practices, overly long hours of sitting, abstruse dilatory procedures, a parliamentary calendar which is both too elastic and restrictive, in other words the many housekeeping matters which must be brought up to date, I ask:

Once these necessary alternations have been made for the sake of efficiency, will Parliament be any more relevant as a result of all this? When the government once again brings up the problem which it considers essential of the allocation of debating time, a matter which proved to be the stumbling block for all previous attempts, and when the opposition reopens the question of the examination of supply votes, which it sees as a great source of dissatisfaction and even frustration, I think that it is only though an impartial analysis disregarding the prejudices of both groups and at the same time recognizing the legitimacy of their aspirations that we can instill our deliberations with true meaning and constructive dynamism.

Without claiming that my proposals are in any way definitive, it is on an analysis such as this that are based my proposals for the reform of the committee system as set forth in Motion 26 of the order paper dated February 23. The same exercise is desirable and possible for the full legislative process and for the studying of votes to enable both realities of government, the executive and the legislative, to co-exist in the greatest possible harmony.

These are the considerations I shall be proposing to my colleagues during our discussions. In my view, parliamentarianism is first and foremost a more or less developed system of checks and balances.

The Chairman: Thank you, Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, if I may . . . .

The Chairman: Would you like to add some comments?

Mr. Lachance: I would like to make some comments about what I see as a mental framework or approach.

My comments are not meant to be all encompassing but simply describe a way of tackling the problem. I would like to refer to three matters, setting aside a great many others which we shall have the opportunity to discuss during our deliberations. During his appearance before the committee, Mr. Fraser

[*Text*]

d'ailleurs, M. Fraser, lorsqu'il a comparu devant ce Comité, en a soulevés tout un train et il est bien certain que nous devrons régler ces problèmes-là à mesure qu'ils se présenteront à nous pour être discutés.

Mais, je voudrais toucher trois points assez rapidement. D'abord, le processus législatif, et toujours pour consacrer le système, que nous devons essayer de nous inculquer, d'un équilibre des forces. Un sujet qui revient constamment devant nous et que les députés eux-mêmes évoquent à tout instant c'est celui de la limitation du temps des discours. Or, pour moi, cette question ne peut pas exister toute seule. Elle se réfère au droit des députés de s'exprimer, mais aussi à la possibilité des députés qui ont quelque chose à dire de pouvoir l'exprimer et avoir le temps pour le faire devant le comité. Je vous réfère simplement au fait qu'il n'existe pas une telle chose à Westminster, une limitation du temps des discours. On pourrait imaginer un système qui fonctionnerait de la façon suivante: en deuxième lecture d'un projet de loi qui est censée être la discussion du principe du bill et qui doit donner, en principe, et aux représentants du gouvernement et aux représentants de l'opposition la possibilité d'énoncer quelles sont leurs objections aux principaux dispositifs de ce projet de loi, je ne pense pas qu'il devrait y avoir de limitation du temps des discours. Ou à la rigueur, que nous nous en tenions au statu quo.

Par contre, puisque c'est là une étape préliminaire qui doit déboucher sur un processus d'examen en détail du projet de loi, je ne comprends pas non plus pourquoi cette étape du processus législatif ne devrait pas être limitée d'une façon ou d'une autre. Qu'elle soit limitée par voix de règlement à un certain nombre de jours de séance ou qu'elle soit limitée par le pouvoir qui serait donné au gouvernement d'imposer une clôture au débat, cela reste à définir. Le projet de loi s'en va en comité, et je me réfère au système de comités que je propose dans ma motion.

• 1050

Le projet de loi revient à la Chambre et il doit passer l'étape du rapport qui devrait, à mon sens, être sans débat, il arrive en troisième lecture, modifié ou non par le comité et dans sa forme supposément définitive. Le contexte est maintenant différent. Les députés ont eu la possibilité de s'exprimer sur le projet de loi soit à l'étape du comité, soit autrement. Et tout ce qu'il leur reste à dire, c'est s'ils sont en faveur de ce projet de loi ou s'ils sont contre ce projet de loi.

Par contre, tous les députés devraient pouvoir avoir le droit de le dire s'ils sont pour ou s'ils sont contre. On pourrait donc fort bien s'imaginer que le temps des discours soit limité drastiquement peut-être même à dix minutes. Mais que, par contre, en supposant qu'il n'y ait aucun amendement de permis à cette étape, qu'il n'y ait aucune limite des débats et aucune clôture qui soit possible ou accessible au gouvernement.

Bien sûr, c'est un peu provoquant comme idée. Mais j'essaie de vous donner un cadre d'analyses qui réconcilie à la fois le droit des députés de s'exprimer et d'autre part le droit qui est celui du gouvernement de faire en sorte que son menu législatif puisse venir à terme.

[*Translation*]

brought up a whole series of questions and there is no doubt that we shall have to settle these matters as they come up in our discussion.

But I would like to deal quickly with three points. First of all, the legislative process within the system of a balance of forces which we should be striving for. A subject which is constantly being raised by Members of Parliament and others is the time limit on speeches. I do not think that this can be treated in isolation. It concerns not only the right of members to express their point of view but also the circumstances in which this is made possible, including the time made available in committee. In Westminster there is no limitation on the time taken by a member to speak. We could imagine the following system: For the second reading of a bill which is supposed to provide the opportunity to discuss the principle of the bill and give both government and opposition members the chance to voice their objections, I do think that there should be any time limitation. Or if absolutely necessary, we could stick with the status quo.

On the other hand, since this is a preliminary stage which is to allow for an indepth examination of the bill, I cannot see why this stage of the legislative process should not be limited in one way or another. Whether it be through a standing order specifying a certain number of sitting days or whether it be through the power given to the government to impose closure on debate, this remains to be defined. The bill will be sent to a committee, and I am referring to the committee system which I propose in my motion.

The bill returns to the House and then goes through the report stage during which I do not think there should be any debate and it is then given a third reading, amended or not by the committee and in what is supposed to be its final version. The context is now different. Members have had the chance to give their opinion about the bill either during the committee stage or at another point. All that remains is to indicate whether they are in favour of the bill or not.

All members should be entitled to say whether or not they are in favour of the proposed legislation. Speaking time could very well be strictly limited, perhaps even to 10 minutes. But this would be on the understanding that no amendments would be allowed at this stage, that there would be no limitation on debate and no possibility for the government to impose closure.

Of course this is quite a provocative idea. I am trying to suggest a framework which reconciles the right of members to state their point of view and the right of the government to get its legislative program through.

[*Texte*]

En ce qui concerne le système de comités, et je vais conclure là-dessus, monsieur le président, il est évident que notre système de comités ne fonctionne pas. Pourquoi ne fonctionne-t-il pas? Chacun a son diagnostic qu'il pourrait offrir. Mais, pour ma part, je pense que nous pourrions réinventer un système de comités qui permettrait, encore une fois, de donner à chacun des deux ordres, le législatif et l'exécutif, sa voix au chapitre.

La première chose à faire, monsieur le président, et c'est fondamental, c'est de diviser notre système de comités selon les deux grandes directions parlementaires, l'imputabilité et le processus législatif.

En ce qui concerne le processus législatif, je pense que nous devrions avoir un système à deux niveaux. Le premier niveau étant ou s'inspirant des *task forces* que nous avons eues dans le passé, qui serait formé de comités très petits et très spécialisés. Un membership fixe, avec quelques substituts éventuellement qui seraient identifiés et qui auraient pour mandat d'étudier un projet de loi en toute impartialité et qui ne seraient pas soumis à la discipline de parti, du moins pas officiellement. Dans la réalité des choses, il est bien évident qu'il y aurait des pressions, mais ils ne seraient pas soumis, en principe, à la discipline de parti.

Ce sous-comité ou ce comité ferait rapport à ce qui serait l'équivalent de l'étape du rapport présente à un comité plus important de peut-être 30 députés, qui serait le Comité de la Chambre, de la législation, et qui, lui, fonctionnerait plus ou moins selon les mêmes règles que celles qui animent nos comités actuels et qui donnerait au gouvernement la possibilité, s'il le jugeait à propos ou s'il voulait prendre le risque politique de le faire, de modifier éventuellement le rapport du comité d'experts, de parlementaires qui aurait étudié le projet de loi.

Vous voyez donc, encore une fois, le principe de *check and balance*. Les députés spécialisés auraient la possibilité de faire valoir leurs points en toute impartialité; le gouvernement, par ailleurs, pourrait, s'il le jugeait à propos, imposer ses vues et modifier ce rapport si c'était nécessaire et s'il jugeait que c'était indispensable à la conduite de ses affaires.

En ce qui concerne les subsides, même principe. Je crois qu'il est utopique de penser que nous puissions, comme Parlement, examiner chaque année, sur une base de *zero base marketing*, par exemple, toutes les prévisions budgétaires du gouvernement. C'est tout simplement trop gros. Donc, je pense qu'il pourrait y avoir, encore là, un système à deux niveaux. Un certain nombre de ministères et d'agences gouvernementales, quatre, cinq ou six, choisis conjointement par les différents partis, feraient l'objet d'une étude exhaustive par un comité spécialisé de la Chambre et pourrait faire rapport sur les programmes et l'administration de ces ministères d'année en année, un rapport complet qui appellerait une réponse du gouvernement. Ce qui répondrait au problème que nous avons de modifier les prévisions budgétaires; ce qui n'est pas possible dans la pratique actuelle des choses. Vous devez voter contre, vous devez voter pour, et nous avons les difficultés que nous avons connues lorsque nous avons eu n°s 22 votes le soir même où le gouvernement a introduit le vote positif pour contrer les

[*Traduction*]

As for the committee system, and I will conclude on this point, Mr. Chairman, it is obvious that it is not working. Why is this so? We all have our own ideas on the subject. I think that we could come up with a committee system which would ensure that both the legislative and the executive have their say.

The first and basic step, Mr. Chairman, would be to divide our committe system under two main parliamentary headings, accountability and legislative process.

With reference to the legislative process, I think that we could have a two-tier system. The first tier could be modelled on the task forces we have had in the past and would be made up of very small and specialized committees. There would be a set membership, possibly with some designated substitutes, and a mandate to give impartial examination to a bill without being subjected to party discipline, officially at least. In actual fact, it is obvious that there would be pressure but the members of the committee would in theory be free from party discipline.

This subcommittee or committee would report for the equivalent of the report stage to a larger committee made up perhaps of 30 members known as the House Legislation Committee and which would work under more or less the same rules as our present committees. This would mean that the government, if it considered such a move advisable or if it was willing to take the political risk, could possibly change the report made by the group of specialized parliamentarians who studied the bill.

This is another example of checks and balances. These specialized members would have had the opportunity to express their points quite impartially; at the same time, if it was deemed advisable, the government could impose its views and change the report considering this to be indispensible for the conduct of its affairs.

As for supply votes, the same principle would apply. I think it is utopic to imagine that Parliament could give full zero base marketing consideration every year to all the government's estimates. This is far too great a task. Once again, I think there could be a two-level system. A certain number of departments and government agencies, four, five or six, chosen jointly by the different parties, would be submitted to an in-depth study by a specialized committee of the House which could report on the programs and administration of these departments from year to year. The government would respond to this report. This deals with the problem which we have in changing budget estimates; such a practice is not possible under the present system. One must either vote in favour of or against and we find ourselves faced with the type of difficulties which arose when we had 22 votes during the same evening when the government countered the negative votes introduced by the opposition for certain items of the budgetary estimates with positive votes of its own.

[*Text*]

votes négatifs que l'opposition avait insérés sur certains postes de dépenses des prévisions budgétaires du gouvernement.

• 1055

Par ailleurs, un supercomité qui s'inspirerait dans l'ancien système du comité plénier du passé, de peut-être 30 ou 40 députés, se verrait référer les prévisions budgétaires et aussi les documents budgétaires du gouvernement, parce que les deux se complètent, et pourrait éventuellement renvoyer certains postes des dépenses à des sous-comités spécialisés, mais serait un forum général pour étudier les prévisions du gouvernement dans leur totalité. Parce que je pense que d'étudier par exemple les prévisions du Solliciteur général pendant trois séances ou deux séances au Comité permanent de la Justice, ne vous mène à rien parce que vous n'avez tout simplement pas le temps, et ce n'est pas le forum voulu, pour avoir une discussion politique, parce que ce sera là une discussion politique par nature.., qui soit constructive plutôt que simplement dilatoire.

Voici donc comment, dans quel cadre mental j'aborde le sujet de la réforme parlementaire. C'est provoquant.., et cela implique un état d'esprit.., qui est révolutionnaire pour cette institution. Encore là les propositions elles-mêmes sont relativement secondaires eu égard à l'esprit qui est celui qui m'anime dans mon travail ici. Et je vais m'en tenir là puisque nous aurons l'occasion durant les semaines qui viennent, et surtout à la fin d'août.., au début de septembre, de commencer à discuter en termes concrets de ces différents leviers et de leur interaction qui nous permettraient d'arriver à une réforme qui donne véritablement un sens au rôle du député, parce que c'est cela qui est la clé de voûte de toute l'opération.., donner un sens au rôle du député. Si vous donnez, monsieur le président, un sens au rôle du député, vous redonnez un sens à l'institution parlementaire telle que nous la connaissons ici. Merci.

Le président: Merci, monsieur Lachance.

Does any member want to make a comment or put a question regarding Mr. Lachance's presentation?

Mr. Huntington: I think I want to study it— the translation and the proceedings.

The Chairman: You would like to put a question on the—

Mr. Huntington: No. I would want to study the translation and make sure I comprehend totally what Mr. Lachance is saying.

The Chairman: Mr. Smith.

Mr. Smith: I would just like to say that I thought it was excellent.

The Chairman: All right.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): One question, Mr. Chairman, if I may.

The Chairman: Yes, Mr. Dionne.

Mr. Dionne (Northumberland-Miramichi): This super committee on legislation, would it be your view that all of the other standing committees that deal with legislation would report to that committee and that that committee would then re-exam-

[*Translation*]

Moreover, a super committee based on the former plenary committee system, of perhaps 30 or 40 members, would review budget estimates as well as the government's budget documents, because the two are complementary, and might send some expenditures to be reviewed by specialized subcommittees, but it would be a general forum for studying government budget estimates in their entirety. I think, for example, that reviewing the Solicitor General's budget estimates during two or three meetings of the Standing Committee on Justice, does not accomplish anything because we simply do not have the time and it is not the appropriate forum for a political discussion, because by its very nature it arouses political discussion. I am referring to meaningful discussion rather than simply dabbling.

This is how I view parliamentary reform. It is provocative, and this implies something revolutionary for this institution. The proposals themselves are relatively secondary in comparison to the spirit in which I carried out this work. I will conclude here because we will have the opportunity during the coming weeks, and especially at the end of August and beginning of September to begin concrete discussions of various aspects and their interaction and so achieve reforms which will be really meaningful in terms of the members' role, and here lies the essence of the whole operation, namely giving meaning to the members' role. If you give meaning to the role the members play, Mr. Chairman, you will give back meaning to the parliamentary institution as we know it today. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Lachance.

Quelqu'un a-t-il un commentaire ou une question en ce qui concerne l'intervention de M. Lachance?

M. Huntington: Je veux l'étudier—et la traduction et les procès-verbaux.

Le président: Vous voulez poser une question sur . . .

M. Huntington: Non. Je veux étudier la traduction et m'assurer que je comprends les propos de M. Lachance.

Le président: Monsieur Smith.

M. Smith: Je veux simplement dire que je les ai trouvés excellents.

Le président: Bien.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Une question, monsieur le président, si vous permettez.

Le président: Oui, monsieur Dionne.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): A votre avis, est-ce que tous les autres comités permanents qui traitent de la législation vont faire rapport à ce super-comité et est-ce qu'en-

[*Texte*]

ine the work of the particular standing committee, or would only certain major controversial bills be referred to that committee?

Mr. Lachance: I would hate to enter into the specifics, Mr. Dionne, of how the legislation committee would work. I could do it; I have my views on it. But in substance, if I want to characterize it, it will more or less replace the actual report stage of the House. There would be no more report stage in the House. That would be done at that super-legislation committee; and, yes, all the standing committees on legislation matters would report to that super-committee. Now what form the debate will take—for the time being it is not really important that we turn to the specifics.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I was not inquiring about the form of the debate, I was simply inquiring about the process.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will have Mr. Thacker, please.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

I must say that it is my opinion at this point in time, based on the attitudes which seem very positive from all three parties—clearly based on the comments to date—that it would appear there is an underlying basis and a realization that we need to have some pretty substantial changes, and therefore I am very positive—although I must say it always comes as a shock, as much as I admire so tremendously my friend, Mr. Baker, and the other members from central Canada, to those of us from the regions, born and raised in the paranoia of the regions, that the central Canadian view is so different. I do not expect that we will be any different in the next century, when really the power economically and politically in the nation has swung to the west, and therefore I believe that we need to have structural mechanisms that will permit the poorer central Canadian region at that time not to suffer the same feelings of inferiority that we have come up with.

• 1100

Mr. Huntington: Well, let us prevent that.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, you will notice that my points are clearly one-liners. They are submitted "without prejudice", as all of our comments are at this stage. You will notice that I started out with the setting in the sense that, internationally, the world is much more complicated today with 160 nationalist nations vying in the context of the new international economic order which the southern countries are pressing upon us, and which clearly has to come in some form; that the role of government itself, internationally, as a result of acid rain, communication treaties, and so on—we have to be thinking of our Parliament in that context.

Within Canada itself, we have to accept the hard reality that we are a constitutional monarchy; that we have a

[*Traduction*]

suite ce comité va réexaminer le travail du comité permanent, ou est-ce qu'on lui référera que les projets de loi controversés?

M. Lachance: Je ne veux pas vraiment entrer dans les détails du fonctinnement du comité de la législation, monsieur Dionne . Je pourrais le faire; j'ai mes idées. Mais, si je voulais le caractériser, il va remplacer plus ou moins l'étape du rapport à la Chambre. Il n'y aura plus de rapport à la Chambre. Les rapports seront présentés à ce super-comité; oui, tous les comités permanents sur la législation vont faire rapport à ce super-comité. En ce qui concerne les débats, il n'est pas très important d'entrer dans les détails en ce moment.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je ne posais pas de questions sur la forme du débat, mais sur le processus.

Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Thacker, s'il vous plaît.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Il me semble, d'après l'attitude positive des trois partis et des commentaires entendus, que nous réalisons que nous avons besoin de changements majeurs, et je suis donc positif. Cependant, je dois dire que c'est toujours une surprise, pour ceux d'entre nous qui viennent des régions, où ils sont nés et où ils vivent avec la paranoïa du régionalisme, d'entendre que le point de vue du Canada central est tellement différent du nôtre, même si j'admire mon ami M. Baker, et les autres députés du Canada central. Je ne m'attends pas à ce que nous soyons différents dans le siècle à venir, quand le pouvoir économique et politique est vraiment maintenant à l'Ouest, et je crois donc que nous avons besoin de mécanismes qui vont permettre à la région centrale du Canada, qui est plus pauvre, de ne pas ressentir les mêmes sentiments d'infériorité que nous.

M. Huntington: Alors, essayons d'éviter cela.

M. Thacker: Monsieur le président, vous remarquerez que mes remarques sont très brèves, qu'elles vous sont faites «sans préjudice», comme tout ce que nous disons pour le moment. Vous remarquerez également que j'ai, dès le début, remis les choses dans leur contexte en précisant que, de façon générale, le monde est beaucoup plus compliqué aujourd'hui, avec 160 pays nationalistes concurrents, dans le contexte d'un nouvel ordre économique international que nous obligent de plus en plus à accepter les pays du Sud et qui doit advenir d'une façon ou d'une autre; le rôle du gouvernement lui-même, du point de vue international, a considérablement changé si l'on considère les pluies acides et les traités touchant les communications, etc., si bien qu'il nous faut envisager le Parlement dans ce contexte.

Au Canada, il faut accepter le fait que nous sommes une monarchie constitutionnelle; que nous avons une représenta-

[*Text*]

representation-by-population, "rep-by-pop", Parliament at the House of Commons level, which I would not want to change. Too many people gave their lives to establish the principle of representation by population. But, at the same time, because of this unique geographic setting of Canada, which is so huge and so diverse, we need to have a mechanism of government which permits the regions and the minority populations to feel that they genuinely and truly participate in the decision-making capacity. So I believe we need always to remember that.

Then I think the problems we face are the clear rationalizations of those legitimate and honestly held views which are different from one another—whether they be the unique expression of our francophone community, or the unique expression of the Atlantic region, which celebrated 375 years of history a couple of years ago at exactly the same time as my Province of Alberta celebrated 75 years of history. And it struck me as I participated in those two events that when Nova Scotia was celebrating its seventy-fifth anniversary, the year was 1680—some time before the American War of Independence, the French Revolution, and all the major changes. So there is no doubt, no surprise, in my mind that we differ in our views.

The world of Parliament is to take those views and somehow strike a compromise. First of all, as members, we have to strike that within our own parties, and it is not easy. But we do. Parliament has to do that, as well. It seems to me that to the extent that we fail, parties are punished and should be punished. Indeed, I would say that the PC Party is still being punished for its decisions with respect to Louis Riel, who ironically is our western hero. He was the first person to stand up to this power of "rep-by-pop" in central Canada at that time, with the PC Party and John A. Macdonald. And I see, latterly, the Liberal Party now being punished because it failed to listen adequately to the 27 Liberal members elected from the west, including 4 from my own Province of Alberta. So we have to strike these compromises within that context.

Then I think we need always to remember the enormous growth in the bureaucracy and in bureaucratic power, which has occurred both provincially and federally. I think we always have to remember the enormous power exercised by the office of the Prime Minister. You will notice that I have set forth the appointments of justices and Cabinet ministers and deputy ministers and parliamentary secretaries, chairmen of committees, the senators, all the thousands of appointments to the Crown agencies and the regulatory agencies, all of which essentially revolve around the Office of Prime Minister. And around that office then has grown this enormous strength of the PCO and the PMO which, I believe, has drained power from us, as the immediate elected representatives of the people. And I believe that is why, today, we have this enormous dissension in the country. It has reflected itself in the separatist option in Quebec and, now, in an increasingly separatist option in the west. People do not believe, and properly do not believe, that you and I as their immediate elected representatives have the power to change things.

[*Translation*]

tion par la population, à la Chambre des communes, et que je ne voudrais pas changer cela. Beaucoup trop ont donné leur vie pour établir ce principe de représentation. D'un autre côté, étant donné ce cadre géographique unique qu'a le Canada, qui est tellement immense et varié, il nous faut un mécanisme de gouvernement qui permet aux régions et aux populations minoritaires de sentir qu'elles participent véritablement à l'élaboration des décisions. Il ne faut donc jamais oublier cela.

Les problèmes que nous rencontrons sont une rationalisation tout à fait nette de points de vue légitimes et honnêtes qui s'opposent, qu'il s'agisse de l'expression particulière de notre collectivité francophone ou de la région de l'Atlantique, qui a célébré, il y a quelque deux ans, 375 ans d'existence, alors que ma province de l'Alberta célébrait son 75e anniversaire. Alors que je participais à ces deux célébrations, j'ai soudain compris que lorsque la Nouvelle-Écosse avait célébré son 75e anniversaire, c'était en 1680, avant la guerre américaine d'indépendance, avant la révolution française et avant toutes les grandes transformations. Il ne fait donc aucun doute, il n'est pas surprenant, à mon avis, que nos points de vue diffèrent.

Le monde parlementaire doit prendre ces vues en considération pour parvenir à un compromis. Tout d'abord, à titre de députés, nous devons l'accepter dans nos propres partis, et ce n'est pas facile. Enfin, nous le faisons. Le Parlement doit également le faire. Lorsque nous n'y réussissons pas, les partis sont punis, et c'est normal. Je dirais que le parti conservateur est encore puni aujourd'hui des décisions qu'il a prises à propos de Louis Riel, qui, et c'est l'ironie du sort, est notre héros de l'Ouest. C'était le premier à s'opposer au pouvoir de la représentation par la population du centre du Canada que dirigeaient le parti conservateur et John A. MacDonald. Plus récemment, le parti libéral se trouve puni de n'avoir pas suffisamment écouté les 27 députés libéraux élus dans l'Ouest, notamment quatre dans ma province de l'Alberta. C'est donc dans ce contexte qu'il nous faut parvenir à de tels compromis.

Je pense qu'il nous faut également toujours nous souvenir de la croissance énorme de l'administration et de sa puissance, à la fois à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral. Il nous faut toujours nous souvenir du pouvoir immense qu'exerce le cabinet du Premier ministre. Vous remarquerez que j'ai parlé des nominations des juges et des ministres du Cabinet, des sous-ministres et des secrétaires parlementaires, des présidents de comité, des sénateurs, des milliers qui sont nommés aux sociétés d'État et aux organismes de réglementation, nominations qui, pour la plupart, sont le fait du cabinet du Premier ministre. Le cabinet du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé sont devenus une force énorme, qui nous a soustrait certains pouvoirs, alors que nous sommes les représentants élus du peuple. Je crois que c'est la raison pour laquelle il y a aujourd'hui de telles dissensions au pays. Cela s'est vu dans l'option séparatiste du Québec, et aujourd'hui, dans le mouvement séparatiste dans l'Ouest. Les gens ne croient pas, et avec raison, que vous et moi, qui sommes leurs représentants élus, pouvons changer les choses.

[*Texte*]

• 1105

I am not surprised that Parliament itself is so fractious at this moment in our history, because the country is fractious at this moment. Overall, I believe we are succeeding because at least people are not into the streets with guns as they are in so many other countries of the world. When people believe their parliaments have totally failed, they go to the guns and they go to the mattresses and they go to the streets. Well, that has not occurred in Canada, although it may be close. I guess that is why this committee is together and that is why we have an attitude that we are prepared to make changes.

That brings me to the package, and I believe we need to approach it on the basis of coming up with a package that balances the need of government to get legislation through with our need as members adequately to represent our constituents' views so that, whatever compromise is struck, people may not be totally happy with it, but they are not so unhappy they are prepared to go to the separatist option or go to obstruction of government or, indeed, go to the streets.

I think all of the ideas that have come forth are just excellent; but clearly I would want to highlight Mr. Lachance's views on smaller committees separated into the legislative dimension and the supply dimension. That strikes me as being enormously worth while to follow up with.

Private bills, I believe, we need to give more time to in the House, perhaps a whole day every two weeks or something, so that private bills can be brought forth—again, to diffuse these pressures that build in the regions and amongst specific-interest groups that need to be aired in Parliament so that they will feel they have a chance.

Debates within the House: I believe that it should be more than just reading speeches, that somehow we need to restructure that so we can have a genuine debate, so that if I feel something about a topic and Mr. Lachance feels another way that debate can take place. I have suggested that maybe we need a bit of rebuttal time or some special period so that I can give my views, he can give his views, I can rebut, he can rebut, so that at the end we perhaps change each other's views. Now, when Mr. Lachance is giving his speech, I leave the House; and when I am giving mine, he leaves the House. So I do not think we get the true exchange of information in the House, which is a debating society.

I was very much impressed with the evidence that bills should first of all, before the second reading, go to a committee, because I think then the government could accept more amendments from the opposition, some of which I believe are very good, without prejudicing its legitimate power to govern or affecting its image. That way both parties can save face.

[*Traduction*]

Je ne suis pas surpris que le Parlement lui-même soit si fractionné à l'heure actuelle, car le pays l'est également. Dans l'ensemble, je dirais que nous avons un succès relatif, puisque les gens ne sont tout de même pas dans les rues avec des fusils, comme dans bien d'autres pays. Lorsque la population estime que son Parlement n'est plus capable de rien, elle descend dans la rue avec des fusils, des matelas, etc. On n'a pas vu cela au Canada, même si on n'est jamais à l'abri d'une telle éventualité. Je crois que c'est la raison pour laquelle a été institué ce Comité et pour laquelle nous déclarons que nous sommes disposés à apporter des changements.

Il nous faut, à mon avis, envisager la question en songeant à préparer un ensemble de recommandations qui équilibrent le besoin qu'a le gouvernement de faire adopter des lois et nos besoins de députés, pour convenablement représenter le point de vue de nos électeurs, de sorte que, quel que soit le compromis auquel on aboutisse, même s'il ne plaît pas complètement, il ne déplaise pas à tel point que l'on soit prêt à adopter une option séparatiste ou à faire de l'obstruction, ou encore à descendre dans la rue.

Toutes les idées qui ont été présentées sont, à mon avis, excellentes; je voudrais revenir néanmoins sur le point de vue de M. Lachance à propos de comités plus restreints distinguant entre les questions législatives et les questions de crédits. Je trouve que c'est une idée extrêmement valable.

J'estime que la Chambre devrait consacrer davantage de temps aux projets de loi d'initiative privée, peut-être toute une journée tous les 15 jours, ou quelque chose comme cela, de sorte que l'on puisse faire comprendre aux régions et aux groupes d'intérêts particuliers que leurs points de vue sont énoncés et débattus au Parlement.

Les débats à la Chambre devraient, à mon avis, consister en autre chose que la lecture de discours. Il faudrait trouver le moyen d'avoir un véritable débat, de sorte que si j'ai une idée sur un sujet, alors que M. Lachance pense autrement, nous puissions en débattre. J'ai suggéré que l'on envisage de garder un temps de réponse, ou une période spéciale qui me permettrait de donner mon avis, tout comme lui, et qui lui permettrait, tout comme à moi, de répondre. Cela nous permettrait peut-être de changer finalement, l'un et l'autre, d'avis. À l'heure actuelle, lorsque M. Lachance fait un discours, je quitte la Chambre; et quand je fais mon discours, c'est lui qui s'en va. Je ne pense pas que cela puisse véritablement permettre un échange d'informations à la Chambre, où l'on devrait pourtant débattre.

J'ai beaucoup apprécié l'idée que les projets de loi devraient tout d'abord, avant la deuxième lecture, être renvoyés à un comité, car on pourrait alors penser que le gouvernement accepterait davantage d'amendements de l'opposition, qui sont, pour certains, très bons, sans que cela ne porte préjudice à son légitime pouvoir de gouverner, ni sans que cela n'entache son image. De cette façon, les deux parties pourraient sauver la face.

[*Text*]

Mr. Chairman, I believe that is all I wish to say at this time.

The Chairman: Thank you, Mr. Thacker.

Any comments or questions?

Mr. Baker, Mr. Collenette.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I just have one thing. I do not want anyone ever to think that anyone who has ever sat in this Parliament or national caucus does not understand the disappointment from the point of view of regional views or that anyone who has travelled in the country does not at least have an acquaintanceship with regional views and the importance of them and the danger if there is no expression of them, no recognition of them in the areas. I think that is very important. I guess that is all of us, because the west is a region, Quebec is a region, Ontario is a region, eastern Canada is a region.

I was struck by something, and this is the purpose of the question. It was Mr. Dionne who put the question, to me, I believe, about the possibility of the government's not treating all matters as matters of confidence. In other words, not everything is a three-line Whip.

• 1110

Is that the kind of thing you have in mind, that there would be more freedom for members, in terms of legislation, to vote as they felt or as they read that their regions felt? Is that one of the tools that you have in mind?

Mr. Thacker: Yes, that clearly is one of the tools that would help an enormous amount. I, personally—at this stage, at least—am convinced that the true mechanism would be a reform of the Senate, not with an absolute veto, perhaps, although that may occur on certain things—on the Constitution, for example. I am imbued with the idea that we should look more at the Senate. I know that there is an automatic reaction against that, almost always, Mr. Baker, from central Canadians, whether they are of the Liberal Party or the Conservative Party.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I think I said in your riding, when I was out there—when I had the pleasure of being in your riding—that a review of the Senate was a matter that we ought to consider, reviewing the position of it. The issue is raised a lot. But I am interested in the answer to the first part of the question.

Mr. Thacker: Yes, definitely; I agree.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you very much.

The Chairman: Mr. Collenette.

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman.

I looked at Mr. Thacker's comments with great interest. As one of those nefarious central Canadians, I find myself in a little disagreement with what he is saying. I think he answered his own point, really, when he talked about the Senate. Certainly all the prescriptions that he has down here, under the

[*Translation*]

Monsieur le président, je crois que c'est tout ce que je voulais dire pour le moment.

Le président: Merci, monsieur Thacker.

Observations, questions?

Monsieur Baker, monsieur Collenette.

M. Baker (Nepean—Carleton): Une chose seulement. Je ne voudrais pas que quiconque pense jamais que quelqu'un qui a siégé au Parlement ou en caucus national ne comprend pas que l'on soit déçu de la façon dont on tient compte des points de vue régionaux, ou que quiconque a parcouru le pays n'a pas au moins une idée des points de vue régionaux et de leur importance, ainsi que du danger que cela représente s'ils ne sont pas exprimés, reconnus. Je crois que c'est extrêmement important. Cela nous touche tous, étant donné que l'Ouest est une région, le Québec est une région, l'Ontario est une région, l'Est du Canada en est une.

Cela m'a frappé, et c'est pourquoi je voulais intervenir. C'est M. Dionne qui a posé la question, si je ne m'abuse, sur la possibilité que le gouvernement ne traite pas toutes les questions comme des questions de confiance. Autrement dit, que tout n'exige pas de voter avec son parti.

Est-ce bien ce que vous vouliez dire, qu'ainsi, les députés auraient davantage de liberté pour voter comme ils l'entendent ou comme l'entendent, à leur avis, leurs régions? Est-ce un des outils auxquels vous pensez?

M. Thacker: Oui, c'est très certainement un des outils qui aideraient beaucoup. Personnellement, pour le moment, du moins, je suis convaincu que le véritable mécanisme serait de réformer le Sénat, non pas en lui donnant un veto absolu, peut-être, même si ce pourrait être ainsi dans certains cas, à propos de la constitution, par exemple. J'ai vraiment l'impression qu'il nous faudrait davantage penser au Sénat. Je sais qu'il y a une réaction automatique contre le Sénat, presque chaque fois, monsieur Baker, de la part des Canadiens du centre, qu'ils soient libéraux ou conservateurs.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je crois avoir dit dans votre circonscription, lorsque j'étais là-bas, lorsque j'ai eu le plaisir d'être dans votre région, qu'il nous faudrait envisager une réforme du Sénat. On en parle beaucoup. J'aimerais toutefois que vous répondiez à la première partie de la question.

M. Thacker: Oui, certainement; je suis d'accord.

M. Baker (Nepean—Carleton): Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Collenette.

M. Collenette: Merci, monsieur le président.

J'ai regardé les observations de M. Thacker avec grand intérêt. Étant un de ces Canadiens du centre, je ne suis pas tout à fait d'accord sur ce qu'il dit. Je crois qu'il a répondu lui-même à sa propre question en parlant du Sénat. Il est vrai que toutes les prescriptions qu'il donne sous le titre «Réforme

[*Texte*]

heading of "A Personal Package", with reasonable variation I could accept. I can certainly understand the need to make government more accountable to Parliament. I think that is what motivates a lot of us, irrespective of our party and irrespective of where we live. I think he answered his own question, because I think one of the great weaknesses in Confederation is that the Senate does not do the job for which it was originally intended. The fact that the Senate does not have any popular mandate and the fact of the regional composition of the Senate—is one of imbalance. Surely, in any federated system, you must have equality among the regions.

I know I am getting a little off the topic; it is germane, because it comes to answering a lot of the criticisms that people have here.

I would hope that at some point we would be bold enough in this country to look at an elected Senate and look at restricting the number of Senators from each province to an equal number, so that you would have your four from Prince Edward Island and your four from British Columbia and four from everywhere else. I can certainly understand the frustrations of people who are not central Canadians, because of the dominance of the centre, the most populous region. I think it is one of the weaknesses in our system that we have not addressed this. Hopefully phase 2 of consitutional reform, which I hope the government will pursue very quickly—that is, division of powers and structural reform—will address this particular point.

But I can assure Mr. Thacker, Mr. Chairman, that there is no conspiratorial plot between people like Mr. Baker and me, as central Canadians, to maintain the status quo and deny the legitimate rights of those people from elsewhere in the country. I think what motivates us all is to make government more accountable, to make Parliament more relevant and, certainly, the system fairer.

That was not really a question, but . . . .

Mr. Thacker: Thank you—well received.

The Chairman: I think Mr. Smith and Mr. Huntington also signified their . . . .

Mr. Smith: Right. It is really more a comment, and Blaine might want to comment on it. It was prompted by his reference to the Senate. Sure, I am from Ontario; people from other parts of the country often do not think of Ontario as being a region too, perhaps. Maybe Ontarians do not think of themselves as a region as much as, perhaps, people from either end of the country do.

• 1115

In any event, I have always been wary of falling into the notion that somehow the cure to regional imbalance in this country lies in big reform of the Senate. My problem I do not think has to do with regionalism so much, because I suspect if we went to an elected Senate right now, I do not think it would

[*Traduction*]

pour les députés» me sembleraient acceptables, sauf quelques réserves. Je comprends certainement qu'il faut que le gouvernement rende davantage compte au Parlement. Je crois que c'est ce qui nous motive pour beaucoup, quel que soit notre parti et l'endroit où nous vivons. Il a répondu à sa propre question, car je crois qu'une des grandes faiblesses de la Confédération est que le Sénat ne fasse pas le travail pour lequel il avait été conçu à l'origine. Le fait qu'il n'ait pas de mandat populaire et que sa composition régionale soit déséquilibrée est absolument incompatible avec le système fédéral.

Peut-être que je m'égare un peu, mais cela me semble très proche du sujet, car c'est répondre à beaucoup des critiques que l'on fait ici.

J'espère qu'à un moment où un autre, nous aurons le courage d'envisager un Sénat élu et de limiter le nombre de sénateurs de chaque province, pour que chacune en ait le même nombre de sorte qu'il y en aurait quatre à l'Île-du-Prince-Édouard, quatre en Colombie-Britannique, et quatre partout ailleurs. Je comprends bien que ceux qui ne viennent pas du centre du Canada se sentent lésés, étant donné que le centre domine, du fait de sa grande population. C'est une des faiblesses de notre système. On peut espérer que dans la deuxième phase de la réforme constitutionnelle, que reprendra, j'espère, le gouvernement très rapidement, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs et la réforme structurelle, on se penchera sur ce point particulier.

Je puis toutefois assurer M. Thacker, monsieur le président, qu'il n'y a aucune conspiration entre des gens comme M. Baker et moi-même, des gens du centre du Canada, pour que soit maintenu le statu quo et que l'on ne reconnaisse pas les droits légitimes des populations des autres régions. Ce qui nous motive tous, c'est que nous voulons que le gouvernement soit tenu davantage pour responsable, nous voulons que le Parlement réponde mieux aux besoins et que le système soit plus juste.

Ce n'était pas vraiment une question, mais . . .

M. Thacker: Merci, c'est compris.

Le président: Je crois que M. Smith et M. Huntington ont également indiqué qu'ils . . .

M. Smith: En effet. C'est plus une observation sur laquelle Blaine voudra peut-être revenir. Il a en effet parlé du Sénat. Il est évident que venant de l'Ontario, je m'aperçois que les gens qui viennent d'ailleurs ne pensent pas que l'Ontario peut également être une région. Peut-être même que les Ontariens ne se considèrent pas autant que les populations d'une extrémité ou de l'autre du pays comme une région.

De toute façon, j'ai toujours fait attention à ne pas penser que d'une façon ou d'une autre, le remède au déséquilibre régional de notre pays consiste à procéder à une grande réforme du Sénat. Je ne pense pas que ce soit tellement le régionalisme qui m'inquiète, mais le fait que si nous adoptions

[*Text*]

help us any, because I doubt if we would elect any Liberal senators from the west—and I am sure Ron would nod to that—and I do not know if you would elect any Conservative senators in Quebec. I suspect what would happen would be that if we had an elected Senate, it would more or less be a reflection of voting patterns that already exist in the House of Commons. The only outcome you would probably get by having an elected Senate would be that you would have a body who finally felt they had a mandate and wanted to exert some teeth.

The problem I have is I am not sure that is compatible with the parliamentary system. It is certainly compatible with the American system. If we want to go to the American system, that is fine where you have the checks and balances and the one house setting off the other. But I really find the concept of two legislative bodies, each with a mandate such that they can flex their muscles—sooner or later they are going to be defying each other. Sooner or later that is inevitable. And what then happens if you do that?

We do have more or less equal representation in the Senate in terms of the regions—not in the provinces. In terms of the regions the numbers are roughly balanced. I am not sure I want to go as far as David Collenette would go and say it would somehow be a good idea if we had the same number of senators from Prince Edward Island, with roughly 100,000 or 120,000, as you have from Ontario, with almost 9 million. I just do not know that that is really that practical.

So the only comment I have is that I yearn for some greater national mandate of the two main parties, in particular. I was joking with Walter that maybe the answer would be that political parties do what sports teams do and you have a trade every now and then; suddenly the headline of the *Star* is "Liberals and Tories Trade Three Players Each"; we give them three Quebeckers for three Albertans. But seriously, I just have always failed to be persuaded by the argument that the regional imbalances would somehow be that cured by a Senate change without getting into other problems that may well be quite incompatible with parliamentary government along the lines of the British model.

That is just a comment. I do not know if Blaine wants to comment.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I found it just so difficult to go out into my riding—and I have been doing it, I can assure my friends—and tell my people in Alberta that truly, Ontario at this stage is a disadvantaged region; it needs help, national help. People just will not believe that at all; and it is as a result of decisions that have piled up over the years—some of them now absolutely incorrect, but nevertheless that is the myth that has built up. We need to have something where those myths do not build up for so many years. The present system, David, just has not been doing that. So we are clutching at straws, perhaps, to try to come up with another mechanism.

[*Translation*]

l'idée d'un Sénat élu à l'heure actuelle, je ne pense pas que cela puisse nous aider, car je doute que nous élirions des sénateurs libéraux dans l'Ouest—et je suis bien certain que Ron acceptera ce fait—et je ne suis pas sûr non plus que vous éliriez des sénateurs conservateurs au Québec. Je suppose donc qu'avec un Sénat élu, ce serait à peu près les mêmes résultats d'élections qu'à la Chambre des communes. Le seul résultat serait probablement que ce groupe estimerait enfin qu'il a un mandat et qu'il veut exercer ses pouvoirs.

La difficulté est, à mon avis, qu'il n'est pas certain que cela soit compatible avec le système parlementaire. Ça l'est, par contre, avec le système américain. Si nous voulons adopter le système américain, c'est autre chose, cela permet un certain équilibre entre les deux Chambres. Mais j'avais vraiment l'impression que si vous envisagez deux corps législatifs dont le mandat exige qu'ils s'opposent l'un à l'autre, c'est bien le résultat que vous aurez. Un jour ou l'autre, c'est inévitable. Et qu'est-ce qu'on ferait alors?

Nous avons à peu près une représentation égale au Sénat pour ce qui est des régions, mais pas des provinces. Pour les régions, les chiffres s'équilibrent, en gros. Je ne suis pas sûr que je voudrais aller aussi loin que David Collenette, qui dit qu'il serait bon que nous ayons le même nombre de sénateurs à l'Île-du-Prince Édouard, dont la population est de 100,000 à 120,000 habitants, et en Ontario, dont la population approche 9 millions. Je ne suis pas sûr que cela soit vraiment possible.

Je dirais simplement que j'aimerais que les deux principaux partis, surtout, aient un mandat national élargi. Je disais en plaisantant à Walter que la réponse serait peut-être que les partis politiques fassent ce que font les équipes sportives, qu'ils changent de temps en temps certains joueurs; tout d'un coup, la manchette du *Star* serait: «Les libéraux et les conservateurs échangent trois joueurs chacun». On leur donne trois Québécois et ils nous donnent trois Albertains. Plus sérieusement, je n'ai encore jamais été persuadé par l'argument voulant que les déséquilibres régionaux pourraient être évités si l'on modifiait le Sénat, sans que cela ne pose d'autres problèmes qui risqueraient d'être tout à fait incompatibles avec le gouvernement parlementaire britannique que nous connaissons.

C'est une simple observation que je faisais, et je ne sais pas si Blaine veut répondre.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Monsieur le président, je trouve simplement qu'il est extrêmement difficile d'aller dans ma circonscription—et je puis vous assurer que je l'ai fait—pour dire à mes électeurs albertains qu'en vérité, l'Ontario est une région maintenant désavantagée; qu'il faut l'aider, que toute la nation doit l'aider. La population n'accepte pas du tout cela; cela résulte de décisions qui s'accumulent depuis des années et qui, pour certaines, sont maintenant absolument fausses, mais demeurent comme mythes. Il nous faut quelque chose pour éviter que ce genre de mythes ne s'édifient pendant tant d'années. Le système actuel, David, ne le permet pas. Nous nous agrippons

[*Texte*]

I guess from the region—an elected Senate does seem to give us some advantages. We need to discuss it, of course.

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman.

The great regional debates are within caucus. They are emotional; they are spontaneous; they are without written statements. The heartbeats of the country are felt within caucus; and that is where comprehension comes. That does not get out through to the House of Commons, because of the party caucus system.

The Senate can address the sense of regionalism. It is the simplest way of addressing it.

• 1120

There is another alternative, which I will not burden you with right now, in my opinion, but the Senate could be the voice of the regions if it were elected concurrent with provincial elections, say, for a two-year provincial term and staggered so that there is continuity in there. I agree with Mr. Collenette except that I do not think you can address the regionalism problem and the voice of the regions on an equal provincial basis. I think you would have to go back and look at Canada as the four regions, and then on an equal regional basis your Senate is structured. It is just not fair to have four senators from Ontario and four from Prince Edward Island. So if you look at what we are as a nation and what the frustration is, and what the need for a voice is and the feeling of participating at the centre, the Senate reform can be the simplest route to address the problem that I think we all feel in this room.

So I am very encouraged to hear your reaction to Mr. Thacker's paper, and I am glad to have this opportunity, Mr. Chairman, to have us try to get some kind of an understanding as to just what the country is and what its frustration is, and somehow or other, if Parliament is the voice, people in the regions have to know that their representatives are representing that point of view and representing that region; and the Senate, properly structured, could do that.

One other thing is I think the Senate should have a veto. It is a real, sober, second look and it is a check and a balance, because after all, I do not care what your party is, you are representing the emotional level of 1/282 of Canada when you come here to the House of Commons. And somehow or other, if we could show that we are working and relating and that points of views are in debate and that understanding from one region to the next flows out into the country, we can prevent some of these possibilities that Mr. Thacker outlined in his paper. And they are very real possibilities and we have an obligation to prevent them.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington.

[*Traduction*]

donc peut-être à des brins de paille, pour essayer un autre système.

Pour ce qui est des régions, un Sénat élu semble néanmoins donner quelques avantages. Il faut évidemment en discuter.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président.

Les grands débats régionaux se font au sein des groupes parlementaires. On peut y exprimer ses émotions, être spontané, parler sans que cela soit consigné sur papier. C'est au sein des caucus que l'on sent battre le coeur du pays, et c'est là que vient la compréhension. Cela ne ressort pas à la Chambre des communes, à cause du système de caucus.

Le Sénat peut répondre au problème du régionalisme; c'est la façon la plus simple d'y répondre.

Il y a une autre possibilité que je ne tiens pas à vous exposer maintenant, mais, à mon avis, le Sénat pourrait être la voix des régions si ses membres étaient élus lors des élections provinciales, disons, pour un terme de 2 ans, et répartis de façon à ce qu'il y ait continuité. Je suis d'accord avec M. Collenette, sauf que je ne crois pas que l'on puisse aborder le problème du régionalisme et de la voix des régions en considérant toutes les provinces également. Je pense qu'il faut considérer le Canada comme étant composé de quatre régions égales qui devraient servir de base pour l'organisation du Sénat. Ce n'est pas juste d'avoir quatre sénateurs de l'Ontario et quatre de l'Île-du-Prince Édouard. Si vous pensez à ce que nous sommes en tant que pays, aux sources de frustration, aux besoins d'une voix et aux sentiments de participer au processus à partir du centre, je pense que la réforme du Sénat peut être la solution la plus simple à ce problème.

Alors, je suis très encouragé d'entendre votre réaction vis-à-vis du document de M. Thacker, et je suis heureux que nous ayons cette occasion, monsieur le président, d'unir nos efforts pour essayer de comprendre exactement ce qu'est le pays, quelles sont les sources de frustration; si le Parlement est la voix de la population, il faut que les gens des régions sachent que leurs représentants sont de tel ou tel avis et qu'ils représentent leur région; et le Sénat, s'il était bien structuré, pourrait accomplir cela.

Je pense aussi que le Sénat devrait avoir un droit de veto. Je pense que cela constitue un processus de vérification réel et sain et, peu importe à quel parti vous appartenez, vous représentez les sentiments du 1/282 du Canada lorsque vous siégez à la Chambre des communes. Alors, si nous pouvions montrer à la population que nous travaillons ensemble et que nous collaborons, et si nous pouvions lui montrer que les idées font l'objet de débats et que la compréhension de la situation d'une région par rapport aux autres est communiquée, nous pourrions prévenir certaines éventualités auxquelles M. Thacker a fait allusion dans son document. Ce sont des possibilités très réelles et nous nous devons de les empêcher de se produire.

Le président: Merci, monsieur Huntington.

[*Text*]

We have Mr. Lachance and Mr. Dionne.

Mr. Lachance: Yes, Mr. Chairman. It is more a point of information. On page 3 of Mr. Thacker's paper he makes a suggestion, to which I agree in principle, of course, about sessions being fixed; a fixed session or fixed dates for sessions. I have tried to put my mind to that and I am still groping with it. I do not really know how, again following the same principle of trying to balance the interest, to achieve that result, because we all know what happens at the end of a session or the end of June, for instance, when the government wants to pass certain bills and the opposition does not want the government to pass certain bills and there is a cat-and-mouse game that starts and goes on for weeks on end. Since he recommends the route of a fixed session, I would like to hear him, if he is ready to do so, now or later, explain how he would achieve the result of bringing about a fixed session system in our Parliament.

I have my own technique, which is not really refined, as a preliminary to fixed sessions, that I would like to put to him and then see how he would react to it, and I call it the "flexible fixed calendar". Assuming that the order will say that on June 30, in principle, Parliament will recess, for instance, and the same thing, let us say, for December 21, two months before that fixed date government will put to the House a certain package of bills that it will want to pass before the fixed session, and then it will give the opposition time to react to that package and eventually identify those bills it has no objections to and those bills it has objections to. Then on June 30 we would normally adjourn unless the opposition—and again it is on balance—decides politically that it wants to go on with the debate.

So in effect it could go on, but it would more or less try to balance the objectives of a fixed session with giving the right to the government to have its proposals go ahead and at the same time the opposition the possibility to pay the political price, because that is always what the game is about, to delay a little bit if it wants to bring the subject to the attention of the public.

• 1125

That is how I grope with it at this point in time. I am eager to hear from members how they figure out a mechanism to bring about a fixed session, because it is easy to propose, but it is not so easy to dispose.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I am not sophisticated enough to have gotten to the point of having an exact mechanism, and the reason I said my comments were without prejudice was because I had put in that specific business on sessions— fixed dates—because that really is a crunch issue. I wanted to signal to the government members that I, for one, would be prepared to work to fixed dates, fixed hours, deferred votings—the whole business—if there was enough give on the other side, enough give from the government. It was put in, Mr. Lachance, as a signal, as compared to definitive proposals.

[*Translation*]

Nous avons M. Lachance et M. Dionne.

M. Lachance: Oui, monsieur le président. C'est plus une question d'information. A la page 3 de son document, M. Thacker fait une suggestion, que j'appuie évidemment en principe, au sujet de sessions d'une durée fixe; une session fixe, ou des dates précises de début et de fin de session. J'ai essayé d'étudier la question, mais ce n'est toujours pas clair dans mon esprit. Suivant le principe de l'équilibre des intérêts, je ne sais vraiment pas comment cela peut fonctionner, parce que nous savons tous ce qui se produit à la fin d'une session ou à la fin du mois de juin, par exemple, lorsque le gouvernement tient à faire adopter certains projets de loi, alors que l'opposition souhaite le contraire, et c'est le jeu du chat et de la souris qui dure pendant des semaines et des semaines. Étant donné qu'il recommande l'établissement de sessions d'une durée fixe, j'aimerais qu'il nous explique, s'il est prêt à le faire maintenant ou plus tard, comment il instaurerait le système de sessions d'une durée fixe dans notre Parlement.

J'ai mon propre système, qui n'est pas vraiment au point, mais j'aimerais le lui présenter et lui demander de commenter mon système, que j'appelle le «calendrier souple-fixe». Supposons que l'ordonnance dit que le 30 juin, en principe, le Parlement devrait ajourner, et la même chose, disons, pour le 21 décembre. Disons que deux mois avant cette date fixe, le gouvernement présente à la Chambre un certain nombre de projets de loi qu'il souhaite adopter avant la fin de la session fixe, donnant le temps à l'opposition d'étudier le menu législatif et de déterminer, en fin de compte, les projets de loi à l'égard desquels elle n'a pas d'objection et les autres auxquels elle s'oppose. Ensuite, le 30 juin, nous pourrions ajourner, à moins que l'opposition—et cela dépend encore de l'équilibre des intérêts—décide qu'elle veut poursuivre le débat.

Alors, la session pourrait se prolonger, mais on essaierait de concilier les objectifs d'une session d'une durée fixe et le droit du gouvernement de faire avancer ses propositions, et en même temps, de permettre à l'opposition de payer le prix politique attaché à cette procédure, parce que c'est toujours cela, l'enjeu, retarder un peu un projet de loi, pour le porter à l'attention de la population.

Voilà comment j'envisage la question à ce moment-ci. J'ai hâte de voir ce que les membres ont à proposer comme système de sessions fixes, parce que c'est facile à proposer, mais pas si facile à exécuter.

M. Thacker: Monsieur le président, je n'ai pas encore mis au point un système exact, et la raison pour laquelle j'ai dit que mes commentaires étaient sans préjudice, c'est que j'ai inclus cette question des sessions fixes—des dates fixes—parce qu'il s'agit d'une question vraiment délicate. Je voulais signaler aux membres du gouvernement que pour ma part, j'étais prêt à travailler durant une période fixe, à des heures fixes, et à un processus de vote différé—toute l'affaire—si de l'autre côté, le gouvernement était prêt à faire suffisamment de concessions. La question a été présentée, monsieur Lachance, comme un signal, plutôt que comme une proposition définitive.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Dionne.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Thank you, Mr. Chairman. I am really not sure how much time we want to spend in this committee in discussing the reform of the other chamber, the Senate, but I believe that it is extremely important that we maintain the second chamber in our parliamentary system for this country, primarily because of the strong feelings of regionalism in the country. I believe that any reform of that chamber must not only reflect regionalism but must be an attempt to mitigate the strong feelings of regionalism and to bring the regions closer together.

I have some difficulty with the idea of an elected Senate, because then it becomes in effect another House of Commons, and I am not sure that that will serve our interests best.

Of the proposals I have seen so far for the reform of the Senate, the one that appeals most to me is the very detailed proposal put forward by Mr. Yurko. I do not like it all. I think he is proposing an upper chamber that is considerably too large. There are some inequities in the system by which the various representatives in that upper chamber would get there, but it does certainly take into account regionalism.

I think we have to be careful of the size of our institutions. I am worried in fact about the House of Commons becoming too large. I believe that we have to protect the minimum representation of the smaller provinces, because one person can only cover so much territory and can only represent so many people.

In my case, for instance, I represent an area that is covered in the provincial legislature by five and a half provincial constituencies, and so five and a half provincial members are representing the same people I represent. I wonder how a guy like Mr. Ittinuar, for instance, can cover the territory he covers, or how a guy like Bill Rompkey can cover the territory he covers, and do an adequate job of representation.

While not wanting either House to become too large, I believe we have to come up with a mechanism whereby the constituencies that we represent will still be representable and the geography or the population of that constituency will not make it impossible.

I favour a legislative timetable or schedule, and I would suggest that one of the ways that that can be accomplished is by having the government, after it has presented the Speech from the Throne, the beginning of each session, put forward in outline form the package of legislation that it wishes to have accomplished in that particular session. I believe it should put that schedule forward in a particular timeframe, where a certain package of bills will be presented during a certain period of time, and at the end of that period of time that package of bills would be disposed of.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Dionne.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Merci, monsieur le président. Je ne sais vraiment pas combien de temps nous voulons passer en Comité à discuter de la réforme de l'autre Chambre, le Sénat, mais je pense qu'il est extrêmement important que nous assurions l'existence de la seconde Chambre dans notre système parlementaire, principalement à cause des vifs sentiments de régionalisme au pays. Je pense que toute réforme de cette Chambre doit non seulement refléter le régionalisme, mais aussi essayer d'atténuer les vifs sentiments de régionalisme et de rapprocher les diverses régions.

J'ai certaines réserves au sujet d'un Sénat élu, parce que cela deviendrait effectivement une autre Chambre des communes, et je ne suis pas sûr que cela va bien servir nos intérêts.

Parmi les propositions que j'ai vues jusqu'à présent sur la réforme du Sénat, c'est la proposition très détaillée que nous a présentée M. Yurko qui m'intéresse le plus. Mais je ne l'aime pas entièrement. Je pense qu'il propose une Chambre haute qui est beaucoup trop grande. Le système comporte des lacunes permettant aux divers représentants de parvenir à la Chambre haute, mais il n'en reste pas moins que le système tient compte du régionalisme.

Je pense qu'il faut faire attention à la taille de nos institutions. Je crains en fait que la Chambre des communes ne devienne trop grande. J'estime que nous devons protéger la représentation minimale des provinces plus petites, parce qu'une personne peut couvrir seulement un certain territoire et ne représenter qu'un certain nombre d'habitants.

Moi, par exemple, je représente une région qui, à l'assemblée législative provinciale, comporte cinq circonscriptions et demie; ils sont donc cinq députés provinciaux et demi qui représentent les mêmes gens que moi. Je me demande comment quelqu'un comme M. Ittinuar, par exemple, peut parcourir le territoire qu'il représente, ou comment quelqu'un comme Bill Rompkey peut couvrir le territoire qu'il a à couvrir, et parvenir à faire un bon travail de représentation.

Tout en ne voulant pas que la Chambre devienne trop grande, je pense que nous devons trouver un système selon lequel les circonscriptions que nous représentons seront encore bien représentées et selon lequel la géographie ou la population de cette circonscription permettra une bonne représentativité.

Je souscris à l'idée d'un horaire ou programme législatif, et l'une des façons d'y arriver, ce serait que le gouvernement, après avoir présenté son discours du Trône, au début de chaque session, expose la série de projets de loi qu'il entend faire adopter au cours de la session. Je pense que le gouvernement devrait présenter son programme dans un délai précis, à l'intérieur duquel un certain nombre de projets de loi seraient présentés dans un délai fixe, et à la fin de cette période, la série de projets de loi aurait été vue.

[*Text*]

• 1130

I realize there is an opportunity in that for the exercise of the tyranny of the majority, but there are now days when I feel that Parliament is subjected to the tyranny of the minority. So in any case, we have to have a have a balanced system. But I think we can accomplish a legislative schedule, and I think we must because the institution in which we serve is becoming more and more inhuman, and it is going to become a place where only single men and women will be able to serve if we do not bring about a sensible schedule of sittings.

The Chairman: Thank you, Mr. Dionne. Do you have anything to add to that, Mr. Thacker, before I make my own presentation?

Mr. Thacker: Yes, Mr. Chairman, I would only say, in favour of the elected dimension to the Senate, is that it gives it political legitimacy. I do not know if maybe the Quebec members would comment on if during the Clark government they felt that the appointment of senators to the Cabinet, even though they had perhaps been defeated at some point in the background of Quebec politics, was an irritant to the people. But I can sure tell you that it is in the west. You know, Senator Bud Olson was rejected by the people of the west and yet now he executes a very powerful executive position. Harry Hayes was the same, also Ray Perrault and Jack Austin. Maybe fine gentlemen in their own right, but they were rejected politically by the people of the west and yet they now exercise very strong power positions, and there is nothing that gives you the feeling of being a colony and being ruled by an imperialist force than somebody you have rejected suddenly coming back and telling you how high you are going to jump through the hoops. That is the problem of an appointed Senate. That is my only comment.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): To put the question into perspective, if I may, Mr. Chairman, I recall vividly the debates and discussions that surrounded the appointment of senators to our government when we were in office, which reflected in many ways the same kind of discussion, at that time and in this period of time. There are political overtones to the discussion; we are talking about the niceties of representation, but there are political overtones to it. But that does speak to the problem, it is universal in an appointed body.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, there is one other point Mr. Thacker has brought up and which I think we might start mulling over, and that is the matter of debates in the House of Commons. The exciting moments in the House of Commons are when a question and answer thing gets going as a result of something said in a speech. If we are addressing rules, if somehow or other we could resolve that, I think the point on debates that Mr. Thacker brings forward would turn the House into a more relevant... speeches into a more well-structured base, and allow some of that give and take to take place, which we are missing right now.

The Chairman: Thank you. Thank you, Mr. Thacker.

[*Translation*]

Je sais que cela ouvre la porte à la tyrannie exercée par la majorité, mais il y a des fois où je pense que le Parlement est victime de la tyrannie de la minorité. De toute façon, il nous faut un système équilibré. Mais je pense que nous pouvons avoir un horaire législatif, et je pense que nous devons l'avoir, parce que l'institution dans laquelle nous travaillons devient de plus en plus inhumaine, et elle va devenir un endroit où seuls les célibataires pourront y travailler, si nous n'adoptons pas un horaire raisonnable de séance.

Le président: Merci, monsieur Dionne. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Thacker, avant que je vous présente mon point de vue?

M. Thacker: Oui, monsieur le président, je voudrais simplement dire, au sujet d'un Sénat élu, que cela présenterait l'avantage de donner à cette Chambre une légitimité politique. Je ne sais pas si les membres du Québec pourraient nous dire s'ils pensent que, pendant le gouvernement Clark, la nomination de sénateurs au cabinet, même s'ils avaient peut-être été battus, à un certain point, en politique québécoise, ne fâchait pas la population. Mais je puis certainement vous dire que c'était le cas dans l'Ouest. Vous savez, le sénateur Bud Olson a été rejeté par la population de l'Ouest, et pourtant, il continue à remplir un poste exécutif très important. C'est la même chose pour Harry Hayes, pour Ray Perrault et Jack Austin. Ils sont sans doute de bons hommes, mais ils ont été rejetés politiquement par la population de l'Ouest, et pourtant, ils occupent encore des postes très importants, et rien ne vous donne autant le sentiment d'être une colonie ou d'être dirigé par une force impérialiste que de voir quelqu'un que vous avez rejeté revenir à la charge et vous dire quoi faire. C'est le problème inhérent au Sénat, dont les membres sont nommés. C'est tout ce que j'avais à dire.

M. Baker (Nepean—Carleton): Si vous me le permettez, monsieur le président, pour mettre les choses dans leur contexte, je me souviens très bien des débats et des discussions qui ont entouré la nomination de sénateurs à notre gouvernement, lorsque nous étions au pouvoir. La discussion est pleine de sous-entendus politiques; nous parlons des avantages de la représentation, mais il y a des sous-entendus politiques là-dedans. Mais cela soulève le problème, c'est inhérent à un organisme nommé.

M. Huntington: Monsieur le président, il y a une autre chose que M. Thacker a soulevée, et je pense que nous pourrions l'aborder, c'est la question des débats à la Chambre des communes. Les moments excitants, à la Chambre des communes, se produisent lorsqu'on a des questions et réponses, suite à quelque chose qui a été dit dans un discours. Si nous examinons les règles, si nous pouvions, d'une manière ou d'une autre, résoudre ce problème, je pense que la question soulevée par M. Thacker permettrait de présenter à la Chambre des discours plus pertinents et mieux structurés, permettant aussi un peu plus de compromis, ce qui manque, à l'heure actuelle.

Le président: Merci. Merci, monsieur Thacker.

[*Texte*]

I have not really fine-tuned whatever I want to say, so I hope you will take it as preliminary thoughts, and any suggestions you want to add to it would be more than welcome.

It is my impression, after almost 17 years in this House, that very few members take an active interest in the rules and procedures. They depend, rather, for direction on the Speaker and the Speaker's officials, as well as their party House Leaders and a small core of interested members within each party. It is also my impression that this has been so for a very long time and will likely continue in the future.

And why is this? Mainly because most members have other priorities dictated by current events as they affect their own constituents, whether this be farming, fisheries, forestry, manufacturing, transportation or any other subject of a very broad interest and importance within the riding. Then again the personal interest, expertise and knowledge of the member directs her or him in other directions as well, and this is most welcome within Parliament, of course, and available time is therefore soon taken up.

I believe that if we realized our goal of recommending major changes in the rules and procedures of this House and its committees we must publish them in a form that the lay person can understand quickly. An MP is here to serve his constituents and the rules and procedures should not be set down so that MPs must have expert interpreters at their side before they know how to use them or MPs have to become experts on rules.

• 1135

If it is true that we are legislators first and everything else is second—and that is a very controversial subject in itself—then we must have at our disposal the facilities to enable us to carry out these duties effectively. I believe a rule book easily read and understood to be an essential part of those facilities.

How far can we go in pushing for reform to our rules and procedures in general and our committee system as well, adding powers and personnel and responsibilities, without making it into an identical system present in the U.S.A. under a republican system of government? The question is: How many changes can be made in this direction and still maintain a parliamentary system of government? Sooner or later this committee will have to face this dilemma. Is the parliamentary system flexible enough to accept very drastic changes without weakening the system as a whole?— and some of you have mentioned this already.

A major challenge for us is: Can we mould the parliamentary system so that it can answer to the criticisms and complaints that it is ineffective and irrelevant, with new rules and

[*Traduction*]

Je ne sais pas encore très exactement ce que je vais dire; alors, j'espère que vous allez considérer mes propos comme des idées préliminaires, et je vous invite à faire des propositions, si vous le voulez bien.

J'ai l'impression, après presque 17 ans à la Chambre, que très peu de députés s'intéressent activement au Règlement et à la procédure. Ils se fient plutôt à l'Orateur et à ses adjoints, de même qu'au leader de leur parti à la Chambre, et à un petit groupe de députés intéressés de chaque parti. J'ai aussi l'impression que cette situation existe depuis très longtemps et qu'elle va probablement continuer à l'avenir.

Et pourquoi est-ce ainsi? Principalement parce que la plupart des députés ont d'autres priorités que leur dicte l'actualité, et la façon dont elle influe sur leurs électeurs, qu'il s'agisse de l'agriculture, de la pêche, de l'industrie forestière ou manufacturière, du transport, ou de tout autre sujet de grand intérêt et de grande importance dans la circonscription. Il y a aussi l'intérêt personnel, la spécialisation et les connaissances du député, qui l'amènent dans d'autres directions, ce qui est très bien pour le Parlement, évidemment, mais après cela, il ne reste plus de temps.

Je pense que si nous réalisons notre objectif de recommander des changements majeurs du Règlement et de la procédure de la Chambre et de ses comités, nous devrons les publier, de façon à ce que le profane puisse les comprendre facilement. Le député est là pour servir ses commettants et les règles et procédures ne doivent pas être de nature à obliger les députés à recourir aux services d'experts interprètes pour savoir comment s'en servir, ou de nature à obliger les députés à devenir experts en matière de règlements.

S'il est vrai que nous sommes législateurs d'abord et que tout le reste est secondaire—et cela est une question déjà très controversée en soi—alors, nous devons avoir à notre disposition les outils qui nous permettront de remplir ces fonctions efficacement. Je pense qu'un livre de règlements facile à lire et à comprendre est un de ces outils indispensables dont nous avons besoin.

Jusqu'où pouvons-nous aller dans la réforme de nos règlements et procédures en général et de notre système de comités, dans quelle mesure pouvons-nous ajouter des pouvoirs et grossir les effectifs et augmenter les responsabilités, sans en arriver à un système identique à celui des États-Unis, sous un régime républicain de gouvernement? La question est de savoir combien de changements peuvent être apportés dans cette direction-là, tout en assurant le maintien du système parlementaire de gouvernement. Tôt ou tard, le Comité devra faire face à ce dilemme. Le système parlementaire est-il suffisamment souple pour qu'on puisse y apporter des changements très substantiels, sans l'affaiblir dans son ensemble? Et certains d'entre vous ont déjà soulevé cette question.

Voici le grand défi que nous devrons relever: pouvons-nous modifier le système parlementaire au moyen de nouveaux règlements et procédures, de manière à faire taire les critiques

[*Text*]

procedures, and still maintain a parliamentary system of government? In other words, what is the bottom line?

Another thing that has bugged me for years is the subject of ministerial responsibility. This tradition has always made me wonder—in this age of big government, spending billions of dollars and employing hundreds of thousands of persons spread out coast to coast—how we can expect a minister to be held responsible for the actions of the employees of his department. On policy decisions, yes, the minister must stand or fall with the policies which form the government's official program. On administrative decisions in which the minister was not involved directly, is it not asking too much that a minister must bear full responsibility for mistakes or incompetence by civil servants?

A parliamentary calendar: This has been mentioned many times and I do not have the solution to it, but why is the House of Commons of Canada one of the few legislative bodies in the whole free world without a timetable or a calendar establishing among other things the dates of beginning and ending of sessions, the adjournment breaks for Christmas, Easter, summer, and other similar events? Could we not, as a committee, make recommendations in this regard so that an MP could inform his constituents or organizers of important meetings and events and seminars whether in his constituency or elsewhere, and very much so his family, when he would be available weeks ahead of time without having to cancel because the House is still in session? After 17 years here, people wonder why I cannot tell them whether I will be available some time in mid-week in the month of July or August. And when I reply that I do not know if we will still be in session or not, they look rather surprised and wonder what I have been doing all these years.

Votes of confidence and non-confidence: Should the government of the day have the responsibility, the obligation and the right to announce at the opening of each session those bills or resolutions, or policies that it considers vital to its own program and will consider as voting confidence or non-confidence in the government? Should all these votes be marked on a session's calendar with a minimum one week's notice that all MPs are well aware ahead of time and can make their own arrangements accordingly?

Should there be in the rules of the House of Commons provisions made to add more such votes in special emergency situations, if a given number of MPs sign a declaration requesting such a change?

In the powers of the government of the day, how much authority under the rules should the government of the day have enabling it to have its policies brought forward, studied, debated and finally voted on and passed into law? How much

[*Translation*]

et les plaintes selon lesquelles le système est inefficace et inopportun, tout en assurant le maintien d'un système parlementaire de gouvernement? En d'autres termes, qu'est-ce qu'il nous faut?

Une autre chose qui m'énerve depuis plusieurs années, c'est la responsabilité ministérielle. Cette tradition m'a toujours porté à me demander comment nous pouvons nous attendre à ce qu'un ministre soit tenu responsable des actes des employés de son ministère, à une époque où le gouvernement est gros, où l'on dépense des milliards de dollars et où l'on emploie des centaines de milliers de personnes à travers le pays? Pour les décisions d'orientation, oui, le ministre doit être responsable des politiques composant le programme officiel du gouvernement. Pour les décisions administratives où le ministre n'intervient pas directement, est-ce que ce n'est pas trop demander qu'un ministre soit entièrement responsable des erreurs ou de l'incompétence des fonctionnaires?

Sur la question d'un calendrier parlementaire: on en a parlé à maintes reprises et je n'ai pas de solution à proposer, mais pourquoi la Chambre des communes du Canada est-elle l'un des rares organes législatifs du monde entier sans horaire ou calendrier permettant d'établir, entre autres, la date du début et de la fin des sessions, les vacances de Noël, de Pâques, d'été, et autres occasions du même genre? Ne pourrions-nous pas, en tant que Comité, faire des recommandations à cet égard, pour qu'un député puisse informer ses commettants ou ses organisateurs de réunions, événements ou colloques importants, que ce soit dans sa circonscription ou ailleurs, et pour qu'il puisse dire à sa famille quand il sera là, des semaines à l'avance, et ne pas avoir à annuler son projet parce que la Chambre siège toujours? Après 17 ans ici, les gens se demandent pourquoi je ne peux pas leur dire si je serai disponible en semaine au cours du mois de juillet ou août. Et quand je leur réponds que je ne sais pas si nous allons toujours être en session, on me regarde d'un air surpris et on se demande ce que j'ai fait pendant toutes ces années.

Au sujet des votes de confiance et de non-confiance: le gouvernement en place devrait-il être chargé ou être obligé ou avoir le droit d'annoncer, au début de chaque session, les projets de loi, ou résolutions, ou politiques qu'il considère essentiels à son propre programme et dont l'adoption ou le refus constituera un vote de confiance ou de non-confiance à l'égard du gouvernement? Tous ces votes devraient-ils être indiqués sur un calendrier de session, avec un préavis minimum d'une semaine, pour que tous les députés soient au courant de la chose et pour qu'ils puissent prendre leurs arrangements en conséquence?

Devrait-il y avoir, dans le Règlement de la Chambre des communes, des dispositions prévoyant l'ajout de tels votes dans des situations spéciales d'urgence, si un certain nombre de députés signent une déclaration demandant un tel changement?

Au sujet des pouvoirs du gouvernement en place, aux termes du Règlement, dans quelle mesure devrait-il pouvoir présenter ses politiques, les faire étudier, en discuter, et enfin, procéder au vote et en faire une loi? Dans quelle mesure l'opposition

[*Texte*]

authority should the opposition have in opposing, delaying, debating and amending whatever the government brings forward? In other words, I think we should make up our minds. These are some of the items, I believe, we will have to come to grips with. I think we would be doing a great service to Parliament if these, among others, could be recommended, or if we could make recommendations in relation to these five or six items that I have mentioned, along with those that have been mentioned here, which have been submitted to the committee by others and will certainly be added to by members as we continue our study.

• 1140

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, vous avez, en votre qualité de membre du Comité, soulevé à nouveau la question du calendrier parlementaire. Je ne vais pas reprendre avec vous la discussion que j'ai eue avec M. Thacker. Mais, puisque c'est un sujet qui va certainement devoir faire l'objet de discussions au Comité et qui, pour ma part, me préoccupe dans sa complexité, et puisque nous avons l'avantage de services de soutien administratifs, je me demande si ce serait possible que le Comité demande qu'un document soit préparé pour les membres du Comité sur les techniques utilisées dans d'autres juridictions, surtout les juridictions de type parlementaire d'inspiration britannique, pour mettre en oeuvre un système de calendrier parlementaire fixe.

Je sais que l'Assemblée nationale du Québec a un système qui lui permet de terminer ses sessions à date fixe, tout en donnant au gouvernement la possibilité de mettre en oeuvre ou de faire passer par l'Assemblée son menu législatif. Est-ce que les droits de l'opposition sont suffisamment respectés? Cela reste à voir. Mais, pour ma part, je pense que le Comité lui-même aurait avantage à ce qu'un document nous soit soumis sur les techniques qui sont utilisées pour mettre en oeuvre un calendrier parlementaire. Parce que cela n'est certainement pas clair dans mon esprit, à savoir comment résoudre les dilemmes réels qu'entraîne le calendrier parlementaire fixe pour maintenir cet équilibre nécessaire entre les droits des députés d'une part et ceux du gouvernement d'autre part, les droits de l'opposition d'une part et les droits du gouvernement d'autre part.

Le président: Oui.

M. Lachance: J'en fais la recommandation, monsieur le président.

Le président: Vous avez parfaitement raison, monsieur Lachance. Moi aussi, et je l'ai mentionné lors de ma présentation, je suis encore étonné de voir, en 1982, qu'un député, même après avoir passé 17 ans ici, n'a aucune idée quand il peut prendre des engagements dans son comté, à la mi-semaine près, parce qu'il ne sait pas encore si nous allons finir à la fin de juillet, à la fin d'août ou, même, si l'on ne finira pas du tout comme cela est déjà arrivé.

Je suis d'accord avec vous au sujet de votre idée de demander à notre personnel de soutien de nous préparer un document

[*Traduction*]

devrait-elle pouvoir faire de l'obstruction, retarder l'avancement des projets, débattre des questions et modifier, quelles qu'elles soient, les propositions mises de l'avant par le gouvernement? En d'autres termes, je pense que nous devrions nous faire une idée. Il y a des choses, je crois, auxquelles nous devrons nous attaquer. Je pense qu'on rendra un grand service au Parlement si ces choses, entre autres, sont recommandées, ou si nous pouvons faire des recommandations en ce qui concerne ces cinq ou six points que j'ai mentionnés, et les autres choses qui ont été mentionnées ici, qui ont été soumises au Comité par d'autres et qui vont certainement s'ajouter, dans le cours de notre étude.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, as a member of the Committee, you have once again raised the question of the parliamentary timetable. I will not get into the type of discussion that I had with Mr. Thacker. But, since it is a subject that will certainly be discussed by the Committee, and which causes me concern because of its complexity, and since we have the advantage of the services of the administrative support staff, I am wondering if it would be possible for the Committee to ask that a document be prepared for members of the Committee on the techniques used in other jurisdictions; especially jurisdictions based on the British parliamentary system, to implement a system of a fixed parliamentary timetable.

I know that the Quebec National Assembly has a system which enables it to terminate sessions on a fixed date, while still giving the government an opportunity to implement or have legislation passed by the Assembly. Are the rights of the Opposition respected sufficiently? That remains to be seen. But, as far as I am concerned, I think that the Committee itself would benefit from a document on the techniques which are used to implement a parliamentary timetable. It is certainly not clear in my mind as to how the very real dilemmas involved in a set parliamentary timetable can be resolved in order to maintain the balance necessary between the members' rights on one hand and the government's on the other, the rights of the Opposition on the one side and the rights of the government on the other.

The Chairman: Yes.

Mr. Lachance: I am making a recommendation, Mr. Chairman.

The Chairman: You are quite right, Mr. Lachance. I feel the same way, and I mentioned it in my presentation, that I am still surprised in 1982 that a member, even after spending 17 years here, has no idea when he will be able to make commitments in his riding, not even three or four days in advance, because he does not know if he will finish at the end of July, at the end of August, or even if he will not finish at all, as has happened in the past.

I agree with you when you suggest asking our support staff to prepare a document on the techniques used in other jurisdic-

[*Text*]

sur les techniques utilisées dans d'autres juridictions, et je crois que cela existe dans la majorité des juridictions des provinces de l'Ouest, à savoir comment sont-ils arrivés à définir un calendrier de leurs activités, avec des dates précises? Naturellement, il faudrait garder la porte ouverte en cas d'urgence, afin que le gouvernement en place puisse prolonger la session et peut-être aussi afin que l'opposition ait la même possibilité, d'après certains règlements.

Alors, nous allons demander à notre greffier, immédiatement, que dans le document qui nous sera soumis le 8 septembre 1982, soient incluses quelques pages de renseignements à ce sujet.

M. Lachance: Si les députés sont d'accord?

Le président: Oui.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I agree.

The Chairman: Would that be agreed? Yes.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): That is not a bad idea. I wonder, Mr. Chairman, if I might add— it is a fairly fundamental question—that we might consider as well other mechanisms in the course of that document, by which some of the concerns that have been expressed by members around the table generally—

The Chairman: I would agree. Everything that has been mentioned here is being taken note of and every one of these concerns will be included.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): —might be addressed within that document.

Mr. Huntington: Does that include the testimony that we have collected so far?

• 1145

The Chairman: Oh, yes, very much so. It is being analysed right now, and will be broken down into the various subjects.

Mr. Collenette.

Mr. Collenette: I do have a question on your comments, Mr. Lefebvre. I just want to make a note of the fact that I was rather tardy in circulating something to the committee, and I have asked the clerk to circulate that now. Unfortunately, it is not available in French.

The Chairman: It is your own submission, you mean?

Mr. Collenette: Yes. In fact it is some notes I have written on the subject.

The Chairman: I would remind you that we will be meeting again this afternoon. We still have Mr. Allmand waiting, so you may want to add your name to the list. I think we should give all members of the committee the opportunity to do what five of us have done so far.

Mr. Collenette: The problem is that the notes are a bit lengthy and, in terms of translation, it could take a little while.

[*Translation*]

tions, and I think they exist in most jurisdictions in the Western provinces, namely how they manage to establish a calendar of their activities, with specific dates. And naturally, room must be left for emergencies, so that the existing government can extend the session and maybe even the Opposition, under certain regulations.

So, we will ask our clerk, immediately, that in the document we receive on September 8, 1982 there be some pages of information on this matter.

Mr. Lachance: Do the members agree?

The Chairman: Yes.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je suis d'accord.

Le président: Est-on d'accord? Oui.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est une assez bonne idée. Je me demande, monsieur le président, si on peut ajouter—et c'est une question assez fondamentale—d'autres mécanismes dans ce document, qui permettraient d'étudier certaines des préoccupations . . .

Le président: Je serais d'accord. Tout ce qu'on a mentionné a été noté et on tiendra compte de chaque préoccupation.

M. Baker (Nepean—Carleton): . . . que les membres ont exprimées.

M. Huntington: Est-ce que cela comprendra les témoignages qu'on a entendus jusqu'ici?

Le président: Oui, vraiment. L'analyse est en train de se faire et les diverses composantes vont être séparées.

Monsieur Collenette.

M. Collenette: J'aurais une question pour faire suite à vos observations, monsieur Lefebvre. Je voudrais signaler le fait que je voulais faire distribuer un document au Comité, mais que je m'y suis pris un peu tard, et j'ai demandé au greffier de s'en charger. Malheureusement, le texte est en anglais uniquement.

Le président: Il s'agit de votre propre exposé?

M. Collenette: En effet. Il s'agit en fait de quelques notes que j'ai prises à ce sujet.

Le président: Je vous rappelle que nous aurons une autre séance cet après-midi. M. Allmand n'est pas encore intervenu, et nous pourrions peut-être faire ajouter votre nom à la liste. Ainsi, tous les membres du Comité auront eu la possibilité de faire ce que les cinq premiers ont déjà fait.

M. Collenette: Le problème, en l'occurrence, est que mes notes sont un peu copieuses et qu'il faudrait un certain temps pour les faire traduire.

[*Texte*]

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): It is going to be translated, anyway, in the report.

Mr. Collenette: Okay. If the clerk wants to make it available, I am prepared to speak to it later.

The Chairman: All right.

Mr. Collenette: But my question to you, Mr. Lefebvre, is on the matter of fixed time for discussion, which comes up continually, certainly, in our caucus, and the frustrations which I think Mr. Dionne has mentioned about being here at this time of the year. Also, Mr. Herbert mentioned it this morning earlier. I think we are talking about the ideal; we are not being realistic.

I would suspect at the moment that the Official Opposition, for one, feels that the political climate is such that the government can be severely tested. So although we may all like to be out of here—certainly, I would love to be out of here, and I am sure the members of the Official Opposition would love to be out of here—the fact is that the affair of running the country perhaps supersedes our personal needs.

If I were a member of the opposition, I suppose I would think, well, the economic conditions are difficult; the government has just brought in another budget; there is a lot of controversy. Therefore, I want to test this government, and I want to press home the point. I would think that I am not prepared, just because the Minister of Finance brought in a budget on 28 June, to say, That is great! You brought in a budget; we will talk about it next fall.

The Chairman: Sure.

Mr. Collenette: So, what is happening right now, of course, is that there is a couple of bills emanating from that budget, and that allows the ongoing budget discussion in Question Period; we have the six days' debate. And, while it may inconvenience all of us, what is going on right now, I am not so sure that it is realistic to think that we can arbitrarily shut this place down at any given point in time. I think there are objectives; there are ideals. Generally, in my time here, we have had the month of August and the month of September off. I know others would like that to be formalized to make it July and August, but it makes it very difficult when, say, a Minister of Finance comes down with a budget on 28 June—not because he wanted to at that particular point in time, not because he wanted to inconvenience members, but because the economics dictated the fact that he bring down that budget.

The Chairman: Sure.

Mr. Collenette: So I think we should just be a little bit careful. I think we can recommend there be a bit more orderliness, and I think we can certainly talk about fixed times

[*Traduction*]

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Quoi qu'il en soit, elles seront traduites dans le rapport.

M. Collenette: D'accord. Si le greffier voulait avoir l'obligeance de les distribuer, je serais tout à fait disposé à les commenter plus tard.

Le président: Parfait.

M. Collenette: Il reste maintenant la question que je voulais poser à M. Lefebvre. Il s'agit de la limite de temps impartie pour la discussion de certaines questions. Il s'agit d'un problème qui est évoqué très régulièrement à notre caucus, et j'entends également par là le fait qu'à cette époque-ci de l'année, nous sommes tous impatients. M. Herbert en a d'ailleurs lui aussi parlé ce matin. Évidemment, nous parlons d'une situation idéale, et nous ne sommes pas très réalistes.

Pour l'instant, je soupçonne fort que l'opposition officielle, et elle n'est pas la seule, a le sentiment que le climat politique lui permet de mettre le gouvernement durement à l'épreuve. Ainsi, même si nous sommes tous impatients d'en terminer—du moins c'est mon cas, comme celui, je n'en doute pas, des représentants de l'opposition officielle—il n'en reste pas moins que la conduite du pays a sans doute préséance sur nos voeux personnels.

Si j'étais dans l'opposition, je me tiendrais sans doute le raisonnement suivant: la conjoncture économique est difficile, le gouvernement vient tout juste de déposer un nouveau budget et la controverse fait rage. Par conséquent, je tiendrais à mettre le gouvernement sur la sellette et à faire valoir l'argument. Je ne serais, j'imagine, pas du tout disposé à remettre à l'automne la discussion du budget, pour la seule raison que le ministre des Finances l'aurait déposé seulement le 28 juin.

Le président: C'est évident.

M. Collenette: Dès lors, ce qui se passe pour l'instant, c'est que nous avons quelques mesures législatives découlant du budget et que nous pouvons continuer à discuter de ce dernier au cours de la période des questions. Il y a également les six jours de débats réglementaires. Même si tout cela nous dérange un peu, et je parle de ce qui se passe pour l'instant, je ne suis pas vraiment convaincu qu'il soit réaliste d'imaginer que nous puissions arbitrairement mettre la clé sous la porte à un moment précis, fixé une fois pour toutes. Il y a d'une part les objectifs, et d'autre part les idéaux. En règle générale, depuis que je suis député, nous avons toujours pu profiter du mois d'août et du mois de septembre. Je sais que d'aucuns préféreraient être libres en juillet et en août, mais cela devient très difficile lorsque, par exemple, comme c'est le cas pour l'instant, le ministre des Finances dépose un budget le 28 juin. Non pas qu'il veuille nécessairement attendre jusque-là pour le faire, non pas qu'il veuille embarrasser les membres, mais simplement que les contingences de l'économie le forcent à le faire à ce moment-là.

Le président: C'est évident.

M. Collenette: Nous devrions dès lors, je crois, être un peu plus prudents. Nous pouvons, j'imagine, recommander un meilleur ordonnancement, et nous pouvons sans doute envisa-

[*Text*]

for voting to give members warning but, as to shutting the place down particularly, I am not sure it is feasible.

The other point is that, last summer, I was in Greece and I attended some sessions of the Greek Parliament. I was amazed to find out that they, I believe, do not shut down at all. They go all summer and they have a one-third rotation. Every quorum requirement is diminished by two-thirds. So you would have three weeks on and three weeks off or something like that. I am not saying we should do that, but—

The Chairman: I realize that what I mentioned cannot be done in isolation, Mr. Collenette. You are quite right in the point you made. What I am saying is that almost every legislative body I have had a chance to look at or read about, including Washington, which represents 250 million people, does have a fixed calendar. And they adhere to it. I understand they do this in West Germany, which has some 60 million people, and they do it in almost every other jurisdiction. I do not know how they arrived at that, and I am not sure in all cases what the protection is for both the government and the opposition. When there is a major problem or subject to be discussed, I am sure there is a clause in there that they must stay in session until that is done.

• 1150

I realize fully that you cannot just walk away and throw the key away for two months or whatever. I realize that very much. But I would still like to see a comparative study made by our staff to show me and the rest of the members why they can do it in almost every other country in the world but we cannot seem to do it here. That is all I am asking. Was there further . . . ?

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Collenette brought up the point from an opposition member's point of view. I would like to bring it up from another point of view. If you watch the legislative calendar and priorities of a Government House Leader, and if you go back a few months, you will see the priorities of that day and that time and you will have to note the number of pieces of legislation that are brought in in the closing hours where we either go through Christmas and debate all Christmas Day and New Year's or we go all the way through the damned summer. I think if one is going to address properly fixed dates for sessions and for rising for the Christmas period and the Easter period and the summer period it also ties back into a legislative schedule.

The other thing that causes problems in terms of time is the type of legislation that comes in. Always there will be points

[*Translation*]

ger un calendrier prédéterminé pour les votes, ce qui permettrait aux députés de savoir à quoi s'attendre, mais pour ce qui est de mettre la clé sous le paillasson, je ne sais pas vraiment si c'est faisable.

Autre chose encore; l'été dernier, j'étais en Grèce, et j'ai assisté à quelques séances du Parlement grec. J'étais abasourdi de découvrir qu'en Grèce, le Parlement ne s'arrêtait jamais: il siège tout l'été et les députés font un roulement par tiers. Le nombre minimum de députés exigé pour assurer le quorum est réduit des deux tiers. À ce moment-là, chaque député a trois semaines de présence et trois semaines de liberté, si vous voyez ce que je veux dire. Non pas que je veuille préconiser un système semblable pour nous, mais . . .

Le président: Je comprends parfaitement que ce dont j'ai parlé ne pourrait être mis en place dans l'absolu, monsieur Collenette. Vous avez parfaitement raison de signaler ce que vous venez de signaler. Je voulais simplement dire qu'à quelques exceptions près, tous les corps législatifs que j'ai eu la possibilité d'étudier de près ou de loin, y compris la députation de Washington, qui représente quand même 250 millions de gens, ont un calendrier préétabli, qu'ils doivent respecter. C'est le cas, je crois, en Allemagne occidentale, dont la population est de 60 millions, et c'est le cas également dans pratiquement toutes les autres juridictions dont j'ai eu connaissance. Je ne sais pas comment ils s'y sont pris, et je ne sais pas vraiment si le gouvernement et l'opposition sont bien protégés. En cas de problème important à discuter par la députation, j'imagine qu'un article du règlement prévoit que la députation doit continuer à siéger jusqu'à ce que le problème soit tranché.

Je comprends parfaitement qu'il soit impossible de fermer la porte, de s'en aller et de mettre la clé sous la paillasson pendant une couple de mois. Je le comprends parfaitement. Toutefois, j'aimerais que notre personnel de recherche fasse une étude comparative à ce sujet, étude qui nous montrerait pourquoi la chose est possible dans presque tous les autres pays du monde, alors que nous ne semblons pas pouvoir y parvenir ici. C'est tout ce que je demande. Y avait-il autre chose . . .

Monsieur Huntington.

M. Huntington: M. Collenette a présenté le point de vue d'un député de l'opposition. J'aimerais aborder la question sous une autre perspective. Si vous étudiez le calendrier législatif et les priorités d'un leader du gouvernement à la Chambre—il suffit de remonter quelques mois en arrière—vous constaterez que chaque période a ses priorités et vous remarquerez également le nombre important de mesures législatives déposées avant l'ajournement, ce qui signifie que la Chambre n'a d'autre choix que de siéger le jour de Noël et le jour de l'an, ou encore pendant tout l'été. Je dirais que si nous voulons envisager sérieusement l'établissement d'un calendrier fixe, de sessions fixes et de dates d'ajournement fixes à Noël, à Pâques et pendant l'été, nous devons envisager la question sous l'angle du programme législatif.

Une autre source de problèmes à ce niveau est le genre de mesures législatives déposées. Il y a toujours des éléments

[*Texte*]

that are acceptable to almost everybody in the House, good legislative measures; but the drafters and the designers and, I guess, the politicians get into the act and mix in things that they think they can bootleg through with good measures, and that is where our time problem comes from. There are a lot of items that can clear this House very quickly. It is when we start playing games with the draft of legislation that we get into trouble and when we start playing games with new priorities or changing priorities as a period comes to the point where it should rise and adjourn because we lose our energy. We are not working eight-hour days here, five days a week. We are working, I would say, an average of seven days a week and 12- to 14-hour days. There comes a point where tempers fray and we really do not do ourselves any good or the country any good. I think you have to address the legislative balance, and we have to apply our minds to that kind of load and that kind of gamesmanship if we are going to address ourselves to fixed dates, which I think I certainly would like to see. I agree with you: it is only fair for families, constituents and members themselves.

The Chairman: Thank you. Mr. Dionne, I think, had a question or a comment.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I want to say, first of all, vis-à-vis the fixed schedule, that I agree entirely with Mr. Huntington; and surely, regarding what Mr. Collenette has said, we are not so impotent that we cannot devise a fixed schedule without making provision for emergency situations. Even when we adjourn now the House is always subject to recall by the Speaker, and nobody argues about that. But if we are going to be both legislator and representative, as you have suggested, and that is an important point that we had not discussed before today, we must have time to spend as a representative and we must have time to spend as a legislator. Now we are trying to do both at the same time, all of the time, practically. In my opinion, very often we are not doing a very good job of either.

There are many reasons, of course, why the role of legislator has been overshadowed by the role of representative. The growth of government programs is one. I think the other one is the second point you brought up that is extremely important and to which we must address ourselves, it seems to me, and that is the role of ministerial responsibility and how that ministerial responsibility has become impossible under the size of government, the size of the public service. One of the greatest contributing factors to that, it seems to me, is the Public Service Staff Relations Act itself. It was a novel idea, but I think it has become a Jekyll and Hyde. Since I have been here—that is eight years now—I can recall only two public servants who were fired in eight years. Now, I am sure there

[*Traduction*]

acceptables pour à peu près tout le monde, à la Chambre, il y a toujours de bonnes mesures législatives; toutefois, les rédacteurs, les auteurs et, j'imagine, les hommes politiques entrent en jeu et apportent chacun leur propre petit grain de sel qu'ils croient pouvoir glisser dans toute mesure législative, si bonne soit-elle, et c'est précisément ce qui nous pose des problèmes. Il y a énormément de mesures qui pourraient très rapidement être adoptées par la Chambre. Toutefois, nous commençons à avoir des problèmes lorsque nous voulons intervenir au niveau de la rédaction, au niveau de l'établissement ou de la modification des priorités, et il arrive un moment où il nous faut pratiquement accepter l'ajournement, parce que nous avons dépensé toute notre énergie. Nous ne travaillons pas seulement huit heures par jour et cinq jours par semaine. En moyenne, dirais-je, nous travaillons sept jours par semaine et de douze à quatorze heures par jour. Il arrive un moment où nous perdons notre sang-froid et où, en nous obstinant, nous ne servons plus vraiment les intérêts du pays, ni même les nôtres, d'ailleurs. Il faudrait, je crois, se pencher sur la question de l'équilibre du programme législatif, et y réfléchir, si nous voulons trouver une réponse au problème des dates fixes, ce qui serait mon voeu. Je suis d'accord avec vous: ce ne serait que justice pour les familles des députés, pour les électeurs et pour les députés eux-mêmes.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Dionne, vous aviez, je crois, une question ou une observation.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je voudrais préciser tout d'abord, à propos du calendrier fixe, que je suis tout à fait d'accord avec M. Huntington et, en ce qui concerne ce que M. Collenette vient de dire, nous ne sommes pas vraiment impotents au point de ne pouvoir nous entendre sur un programme prédéterminé sans tenir compte des éventuels cas d'urgence. Même si la Chambre ajournait aujourd'hui, elle peut toujours être rappelée par l'Orateur, et personne n'en disconviendrait. Toutefois, si nous voulons assumer nos deux fonctions de législateurs et de représentants du peuple, comme vous l'avez vous-même dit—et c'est un élément important que nous n'avions pas discuté jusqu'à aujourd'hui—nous devons avoir suffisamment de temps pour assumer les deux fonctions, pour représenter les électeurs et pour faire oeuvre de législateurs. À l'heure actuelle, nous nous efforçons de faire les deux en même temps, et tout le temps. A mon avis, cela a pour conséquence que nous ne faisons pas du très bon travail ni à un titre ni à l'autre.

Le rôle de législateur a été un peu relégué dans l'ombre par le rôle de représentant du peuple, pour bien des raisons. Il y a, en premier lieu, l'expansion des programmes officiels. Ensuite, comme vous l'avez dit, il y a le rôle de la responsabilité ministérielle—une question extrêmement importante, et que nous devrons approfondir, me semble-t-il—et le fait que cette responsabilité ministérielle est devenue impossible, compte tenu de l'ampleur prise par le gouvernement et par la fonction publique. L'un des facteurs les plus importants à cet égard, dirais-je, est la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Il s'agissait, à l'époque, d'une conception tout à fait nouvelle, mais depuis lors, elle s'est transformée en une boîte de Pandore. Depuis que je suis député, cela fait huit ans

[*Text*]

were more than that down through the bowels of the various departments. But in both cases, the minister who took the action became the villain, and one wonders about that. If there is going to be ministerial responsibility, surely there must be the power for the minister to fire people within his department. In fact, there must be the power for the minister to hire people, too.

• 1155

Mr. Huntington: I will go for that.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): If that is not the case, then there cannot be ministerial responsibility, Mr. Chairman.

So, those are two very important points you brought up that we must discuss in some detail, it seems to me, and we have to make some recommendations accordingly. We have to define our time period here so that we can be both the legislator and the representative.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Perhaps the research people might take a . . . . Sorry.

The Chairman: Yes. Thank you, Mr. Dionne. I think Mr. Smith has a comment or a question.

Mr. Smith: Well, a comment really, and it is basically that I think Mr. Huntington touched on an aspect of this whole subject of automatic adjournments in a way that if we are going to have a meaningful discussion we have to be pretty candid, and that is this: that sometimes it is to the advantage of the government, and sometimes it is to the advantage of the opposition.

For example, everybody knows that with regard to this Christmas adjournment in particular, the ability of the government to basically determine the flow of government business is a device that they know they can use to get some legislation through. And, you know, they can go to the opposition and say: We are not going to give you a date; we are going to give you a list, and when this legislation is completed, you then get to go home and open the Christmas presents, and we will stay here until Christmas eve if that is how long it takes. Now, that is to the advantage of the government.

On the other hand, if we were to have a regular adjournment, I suspect that July 1 or June 30 would be an adjournment day. Now, in the current climate right now, say we were to have not brought in a new budget—and I am being quite candid here—and we were to have brought in an adjournment motion, I am sure my Tory colleagues who are sitting around this table will concede that we would have had a lengthy adjournment debate, because it would have been an opportunity for them to score some political points about the govern-

[*Translation*]

maintenant, je n'ai eu connaissance que de deux cas de congédiement de fonctionnaires. Évidemment, je sais qu'on pourrait découvrir bien d'autres choses dans les entrailles des divers ministères, mais, dans les deux cas, le ministre qui avait pris la décision de congédier le fonctionnaire en question avait eu le mauvais rôle, et on ne peut s'empêcher de se poser des questions à ce sujet. Si nous voulons vraiment qu'ii y ait une responsabiiité ministérielle, il est certain que le ministre doit avoir le pouvoir de congédier ses propres fonctionnaires. De fait, les ministres devraient également avoir le pouvoir de recruter.

M. Huntington: Tout à fait d'accord.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): A défaut de quoi, il ne saurait y avoir de responsabilité ministérielle, monsieur le président.

Voilà deux éléments extrêmement importants que vous avez évoqués et que nous devrions discuter d'une façon plus détaillée, me semble-t-il, pour pouvoir faire des recommandations en conséquence. Nous devons définir notre calendrier d'activités, de manière à ce que nous puissions assumer à la fois notre rôle de législateurs et notre rôle de représentants élus.

M. Baker (Nepean—Carleton): Notre personnel de recherche pourrait peut-être . . . Excusez-moi.

Le président: Certainement. Merci, monsieur Dionne. M. Smith aurait quelque chose à dire, je crois.

M. Smith: En fait, ce serait plutôt un commentaire, en ce sens qu'à mon avis, M. Huntington a abordé un aspect de toute cette question des ajournements automatiques d'une façon telle que, si nous voulons vraiment en discuter utilement, nous devons être parfaitement honnêtes avec nous-mêmes: en effet, la chose profite tantôt au gouvernement, tantôt à l'opposition.

Ainsi, chacun sait que, pour ce qui est notamment de l'ajournement de Noël, le fait que le gouvernement puisse déterminer le déroulement des travaux, est un outil assez précieux qui, comme il le sait d'ailleurs fort bien, lui permet de faire passer certaines mesures législatives. En effet, comme vous le savez, le gouvernement peut dire à l'opposition: nous n'allons pas vous communiquer de date exacte, nous allons simplement vous donner une liste des mesures législatives en suspens, et lorsque toutes ces mesures auront été adoptées, vous pourrez rentrer chez vous et ouvrir vos cadeaux de Noël; mais la Chambre continuera à travailler jusqu'à la veille de Noël s'il le faut. Voilà qui profite au gouvernement.

En revanche, si nous avions des dates d'ajournement fixes, j'imagine que le 1er juillet ou le 30 juin serait l'une de celles-là. Cela dit, dans la conjoncture actuelle, supposons qu'il n'y ait pas eu de nouveau budget—et je fais preuve ici d'une parfaite franchise—et supposons aussi que nous ayons déposé la motion d'ajournement. Je ne doute pas que mes collègues conservateurs ici présents admettent que le débat d'ajournement suivant cette motion eût été très long, pour la bonne raison qu'il leur aurait permis de marquer des points en faisant valoir que

[*Texte*]

ment looking that they are going off on a vacation when the country is in economic difficulties.

I think, if you are looking at the automatic adjournment type of schedule, you have to look at it in a bigger context, and perhaps the government might be in a position that they would not need to use this Christmas time adjournment device if we had things like one-day debates on second readings. You know, you might have a sufficient flow, or a reasonable flow, of legislation through that they would not have to use a device like that. On the other hand, if there were more opportunities for the opposition to get their teeth into the process of government by a strengthened committee system, they may not feel that they have to prove how hard they are working by grinding things way on into the middle of the summer.

So, I think we have to approach this issue with candour and also approach it as being part of a much bigger question, and that is: What is, in fact, a reasonable flow of legislation coming out of the pump?

The Chairman: Right on. You are quite right. You cannot do it in isolation. Mr. Collenette had his hand up, and then Mr. Cousineau, and then we will have to adjourn. I remind you right now, we are meeting again in the afternoon at 3.30 in this room.

Mr. Collenette: Mr. Smith, I think, has made some very valid points. I just want to say, in reply to Mr. Dionne, that I am not advocating that we continue the present situation. I would like to come to a fixed calendar if possible. I am just trying to be the devil's advocate, trying to see it from the other perspective. Now, I have not been in the opposition, fortunately, but I was just assuming this is the psychology at work, and I can give, not only an example of this budget—it is budget legislation and the opposition may decide to use that vehicle for continuing Parliament, to heighten the discussion of the issue.

• 1200

I remember one year we had the whole question of the pipeline debate, and the compromise was that we would take a couple of weeks off when we came back in August, and we put the pipeline legislation through. Last year we had the postal strike and the government was forced, I think, to use Standing Order 33 on the adjournment motion itself. It seems that at the end of every session the opposition has some reason to prolong the session. There is always provision, obviously, to come back if there is an emergency, and that is what happened in 1972 with the railway strike. I am not sure whether I am trying to get a response from, say, Mr. Baker or Mr. Huntington in defence of this kind of tactic—and I use that in the proper sense, not in a derisive sense—or whether I am just

[*Traduction*]

le gouvernement s'apprête à partir en vacances alors que le pays est en proie aux pires difficultés économiques.

Si nous envisageons une formule d'ajournement automatique, nous devons tenir compte d'un contexte beaucoup plus vaste, et il se pourrait que le gouvernement n'ait pas besoin d'utiliser cette arme de l'ajournement de Noël si nous avions, par exemple, une limitation d'une seule journée de débat en deuxième lecture. Vous le savez, nous pourrions faire adopter suffisamment de mesures législatives pour que nous n'ayons pas à recourir à une arme pareille. Par contre, si l'opposition avait davantage la possibilité d'intervenir au niveau du fonctionnement du gouvernement, grâce à un meilleur système de comités, elle n'aurait sans doute pas à insister, comme elle le fait pour l'instant, pour que la Chambre siège pendant l'été, afin de pouvoir prouver à quel point les députés travaillent d'arrache-pied.

Nous devons, je crois, dès lors, envisager toute cette question en étant parfaitement sincères avec nous-mêmes, et admettre qu'il s'agit d'une composante, seulement, d'une question beaucoup plus vaste, c'est-à-dire: quelle est la quantité de mesures législatives qu'on peut raisonnablement demander à la Chambre d'adopter?

Le président: C'est tout à fait cela. Vous avez parfaitement raison. Il est impossible d'envisager les choses hors contexte. M. Collenette a levé la main, suivi par M. Cousineau, après quoi nous lèverons la séance. Je vous rappelle néanmoins que nous avons une autre séance à 15h30, cet après-midi, dans cette même salle.

M. Collenette: M. Smith a, je crois, évoqué certains éléments parfaitement valables. Je tiens toutefois à ajouter, en réponse à M. Dionne, que je ne préconise nullement le maintien de la situation actuelle. J'aimerais que, dans toute la mesure du possible, nous ayons un calendrier préétabli. J'essayais de me faire l'avocat du diable, pour envisager les choses sous l'autre perspective. Évidemment, je n'ai jamais été dans l'opposition, et je m'en félicite, d'ailleurs, mais je partais du principe que c'était là l'élément psychologique qui jouait, et je pourrais vous donner d'autres exemples que celui du budget: nous avons la législation budgétaire, et l'opposition pourrait fort bien décider d'utiliser cette arme pour prolonger la session et pour poursuivre le débat.

Je me souviens qu'une année, nous discutions du pipe-line, et nous étions arrivés à un compromis selon lequel nous prendrions une ou deux semaines au mois d'août pour faire adopter la législation nécessaire. L'an dernier, il y a eu la grève des Postes, et le gouvernement s'est trouvé contraint, je crois, de recourir à l'article 33 du Règlement à propos de la motion d'ajournement. Il me semble que chaque année, l'opposition a des raisons parfaitement valables de vouloir prolonger la session. De toute évidence, les dispositions actuelles du Règlement nous permettent toujours de reconvoquer le Parlement en cas d'urgence, et c'est d'ailleurs ce qui s'était produit en 1972, lors de la grève des chemins de fer. Je ne sais pas vraiment si j'essaie d'obtenir une réponse de M. Baker, ou de M. Hunting-

[*Text*]

trying to say, look, there are issues that are important and we just cannot lock ourselves into a fixed adjournment date.

The Chairman: Okay. Perhaps this afternoon, Mr. Collenette, you will be making your intervention. Then it will give an opportunity to Mr. Baker to question you and you could have your dialogue. I will just take one more question from Mr. Cousineau, if you wish. No? Okay.

Will this room be locked? Yes. You can leave everything here and be back in this room at 3.30 this afternoon. Thank you very much.

This meeting is adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1541

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. We will now call this meeting to order.

This morning we started our submissions by members of the committee, and we had three names left on our list: Mr. Allmand, Mr. Cousineau, and Mr. Collenette, in that order.

Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I would like to bring to the attention of the committee a problem I was not aware of when we discussed the timing of our first meeting after August. I would like to put before the committee a concern of mine and of my colleague on the committee, Mr. Deans.

Apparently the week which we decided upon this morning and which I was in favour of as well, because I was not aware of this, is the week in which he will be unable to be here. I know that no matter what week we pick, somebody will have to be away. So I guess I am making a special case, or plea, or something, having to do with the fact that there are only two of us from the NDP here and I think we would find it to be a serious absence for us if Mr. Deans were not able to be at that meeting in the fall. I know we do not have a quorum and maybe now is not the time to decide this, but this may be our last meeting unless we have a meeting next week at the call of the Chair, and I would hope that perhaps the committee could instruct the Chair at this time to try to work out an alternative week in which Mr. Deans could make it. I would hope that kind of request, anyway, would be regarded favourably.

The Chairman: Mr. Blaikie, Mr. Deans and Mr. Smith both made me aware of it, and they were at the steering committee yesterday and said that that particular week we have chosen they could not be available. As I informed the committee this morning without mentioning those two names, what I did do—and I underlined on two or three occasions that no matter what

[*Translation*]

ton, à la défense de cette tactique—et j'utilise le terme au sens propre, et non pas au sens péjoratif—ou si j'essaie simplement de faire valoir le fait qu'il y a des problèmes importants, et que nous ne saurions nous lier les mains en adoptant une formule prévoyant des dates d'ajournement fixes.

Le président: Parfait. Monsieur Collenette, vous pourrez peut-être intervenir cet après-midi, ce qui donnera à M. Baker la possibilité de vous poser ses questions et d'ouvrir avec vous le dialogue. Une dernière question de M. Cousineau, si vous le souhaitez. Non? Parfait.

La salle va-t-elle être fermée à clé? Oui. Vous pouvez donc laisser tous vos documents ici, et nous nous retrouverons cet après-midi, à 15h30. Je vous remercie.

La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Bonjour, mesdames et messieurs.

Nous avons entamé ce matin la ronde des exposés des membres du Comité. Nous en avons encore trois à entendre, M. Allmand, M. Cousineau et M. Collenette, dans l'ordre.

Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: Je voudrais attirer l'attention du Comité sur un problème dont je n'étais pas au courant lorsque j'ai participé à la discussion sur le calendrier des réunions du Comité après le mois d'août. Je voudrais lui faire part d'une préoccupation que M. Deans et moi avons.

Il semble que les dates qui ont été décidées ce matin, avec lesquelles j'étais d'accord, parce que je n'étais pas au courant du problème à ce moment-là, ne conviennent pas à mon collègue. Il ne pourrait être là au cours de cette semaine. Je sais que, quelle que soit la semaine que nous choisirons, il y aura des gens qui auront d'autres engagements à ce moment-là. Ce que je demande, donc, c'est que mon cas soit considéré comme spécial, puisque nous ne sommes que deux du NPD et que l'absence de M. Deans des séances prévues à l'automne pourrait avoir des répercussions assez graves. Je sais qu'il n'y a pas quorum actuellement et que le moment est peut-être mal choisi, mais je suis conscient du fait que c'est peut-être notre dernière réunion, à moins que le président n'en convoque une autre la semaine prochaine. Je souhaite seulement que le Comité demande à la présidence d'essayer de trouver une semaine qui conviendrait mieux à M. Deans. J'espère seulement que la présidence acceptera d'examiner ma demande.

Le président: Monsieur Blaikie, M. Deans et M. Smith m'ont averti, lors de la séance du comité de direction à laquelle ils étaient présents, qu'ils ne pourraient être là à ces dates. Comme je l'ai dit au Comité ce matin, sans mentionner les noms—j'en avais d'ailleurs averti le Comité auparavant—peu importe la semaine que nous choisirions à la place de celle qu'a

[*Texte*]

week we picked other than the week the steering committee had asked the committee to consider, there would be conflicts for at least two to three members of the committee I was aware of. I stated that on two or three occasions: that this is why six out of seven who were at the meeting yesterday were favourable to the August 31 meeting.

Now, this did not meet with the favour of the committee this morning, where there were 12 members present, and it was almost unanimous—if I remember rightly there was one person who abstained—that September 8 would be our meeting. I was aware of that, but I was aware of others as well, and I did not specify that Mr. Deans and Mr. Smith were unavailable that week because I would have had to have gone through a list until the end of September, naming one, two or three members, as the case may be. I just said that the week of August 31 was the only one in which the vast majority of the steering committee were available.

We do not have a quorum, but if we do have a quorum and you want the committee to reconsider that date, I will listen to the opinions of the members. Unfortunately, some who were here this morning are not here this afternoon; but we did pick September 8.

• 1545

Now, if the committee, through consensus or a vote or whatever, wants the Chair to reconsider that, we can have another steering committee with another recommendation. I am open to any suggestions of any member who wishes to intervene at this time. It would help me greatly because I certainly did not pick that date by myself.

Mr. McGrath: Perhaps I can help the Chair—

The Chairman: Mr. McGrath.

Mr. McGrath: —Mr. Chairman, because I was present at the steering committee meeting yesterday when Mr. Deans was present and we discussed this very thing. I realize—and I appreciate that I, for one, would not want to proceed without having the NDP present. I do not think any of us would of course; that is our problem, I suppose. But, having said that, it seems to me that having voted on this thing this morning, and because some of the members who were here this morning for the vote are not here now, it is difficult to overturn it. I hope that it will be possible to accommodate the NDP and yet be fair to the rest of us.

The Chairman: That is the problem. The NDP, having only two members in this committee—their allotment—I understand it is particularly difficult for them. I understand that, and then your point of being fair to those who are already here to decide that that would be the date. Are there further comments on this particular . . . ?

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I would like to extend the courtesy to the NDP members that I think we all need on the

[*Traduction*]

choisie le comité de direction, il y aurait des conflits pour au moins deux ou trois membres du Comité. Je l'ai dit au moins à deux ou trois reprises. C'est pourquoi six des sept membres présents à la réunion d'hier ont finalement opté pour le 31 août.

Le Comité lui-même, qui était composé ce matin de 12 membres, n'a pas jugé bon de retenir cette suggestion et a décidé, presque à l'unanimité—si je me souviens bien, il n'y a eu qu'une abstention—que les réunions se tiendraient à compter du 8 septembre. Je savais fort bien que M. Deans et M. Smith, entre autres, n'étaient pas disponibles cette semaine-là. Plus tard ou plus tôt, d'autres députés n'auraient pas été disponibles. J'aurais pu en donner la liste. J'ai simplement indiqué ce matin que la semaine du 31 août était celle où la grande majorité des membres du comité de direction étaient disponibles.

Nous n'avons pas le quorum actuellement, mais si nous l'avons plus tard et que le Comité désire revenir sur ces dates, je me ferai un plaisir d'entendre l'opinion des membres du Comité sur la question. Malheureusement, il y en a qui étaient présents ce matin et qui ne sont pas là cet après-midi. Il n'en demeure pas moins que nous avons décidé ce matin que ce devait être le 8 septembre.

Si le comité, par consensus, par vote ou autrement, demande à la présidence de revoir cette date, une autre réunion du sous-comité de direction peut être convoquée, suivie d'une autre recommandation. Evidemment, je suis prêt à entendre les suggestions des membres du comité à ce moment-ci. Tout ce que je peux dire, c'est que ce n'est pas moi qui ai choisi la date en cause.

M. McGrath: Je ne sais pas si je peux aider la présidence . . .

Le président: Monsieur McGrath.

M. McGrath: . . . j'étais président à la réunion du sous-comité de direction hier au moment où M. Deans a discuté de cette question avec nous. Je sais que personnellement je ne voudrais pas voir les séances du comité se dérouler sans des membres du NPD présents. Je suis sûr que c'est le cas de nous tous d'ailleurs. Cela dit, j'estime que le fait qu'il y ait un vote là-dessus ce matin et que des membres du comité qui étaient là ce matin sont absents cet après-midi rend le renversement de cette décision assez difficile. Tout ce que je souhaite, c'est qu'il soit possible de satisfaire le NPD tout en étant juste à l'égard des autres.

Le président: C'est le problème. Le fait que le NPD n'ait droit qu'à deux députés à ce comité ne leur facilite pas la tâche. Il y a aussi le fait qu'il faut être juste, comme vous le dites, à l'égard de tous les autres qui se trouvent ici. Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

M. Huntington: Je voudrais bien faire preuve de courtoisie à l'égard des députés du NPD dont nous avons tous besoin au

[*Text*]

committee. My trouble will be, and perhaps it is the earliness in September, with previous bookings. I certainly have a speech on the west coast and a meeting on the west coast that I have to be at in the following week. I have other members of my caucus here. Although I am very interested in not missing any of the presentations and work of the committee, the earliest I could see a clear calendar would then be the week of the 20th.

The Chairman: Of September.

Mr. Huntington: Yes.

The Chairman: We have a problem.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Mr. Chairman, I think what Mr. Huntington has just said underlines very clearly the problem we face. I understand too the problem that Mr. Blaikie brings up. The only alternative, as I see it, and as you know, I have missed quite a few of the meetings of the committee, is for members who cannot possibly make a meeting to read the proceedings of that meeting and keep themselves current. Otherwise, I would be afraid that the same thing will happen to this committee as has happened with every other attempt at parliamentary reform; that we just go on and on for so long that people lose interest, even the members of the committee will lose interest and we just disintegrate without coming to conclusions. So, although I was not here when the decision was made this morning, I think when the steering committee gets together and makes a timetable, after consultations with all the parties, we are going to have to abide by their decision and not second-guess them every time, or we are going to be up the creek.

The Chairman: Your point is well taken. However, the steering committee's decision was overturned this morning.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Then in that case, I do not see where you have any alternative but to stick to it.

The Chairman: The steering committee recommended to the committee that we meet starting on August 31. Right? This was discussed for about half an hour this morning, and the vast majority of members present—I think there were 12—said that was no go and they wanted September 8. So the subcommittee's report was overturned and the committee report, as amended, was accepted while we had a quorum. Unless there is a quorum now that wishes the Chair to overturn that, my hands are tied right now.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, we have a quorum now. Perhaps I could move—

The Chairman: Okay. We are 11 present here. Right, we have a quorum.

• 1550

Mr. Blaikie: Perhaps I could move that the committee instruct the steering committee to meet again, rather than moving a motion to try just to set a date arbitrarily now,

[*Translation*]

comité. Mon problème est que j'ai d'autres engagements plus tard au début de septembre. Je prononce un discours et j'ai une réunion sur la côte ouest la semaine suivante. Je sais qu'il y aura d'autres députés de mon caucus qui pourront être là cependant. Malgré tout, je voudrais bien pouvoir suivre moi-même le travail du comité. Je serai libre au plus tôt dans la semaine du 20.

Le président: Septembre?

M. Huntington: Oui.

Le président: Il y a effectivement un problème.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Monsieur le président, ce que vient de dire M. Huntington montre bien à quel point la situation est difficile. Je comprends très bien la difficulté à laquelle fait face M. Blaikie. Comme vous le savez, j'ai dû moi-même être absent de quelques réunions du comité. La seule solution que je vois est que les membres du comité qui ne pourront être présents aux réunions à ce moment-là lisent le compte rendu des délibérations pour se tenir au courant. Sinon, le comité risque de connaître le même sort que toutes les autres tentatives de réforme parlementaire par le passé. Le processus s'étirera tant et si bien que les gens à la fin perdront intérêt et que même les membres du comité ne verront plus l'utilité de leur travail. L'affaire se terminera en queue de poisson. Donc, même si je n'étais pas là ce matin lorsque la décision a été prise, je pense qu'elle doit être respectée. Le sous-comité de direction a établi le calendrier après avoir consulté tous les partis. Nous devons éviter de remettre en question ses décisions chaque fois, sinon nous risquons de nous trouver devant une impasse.

Le président: Je comprends très bien votre point de vue. Il n'en demeure pas moins que c'est la décision du comité de direction qui a été renversée ce matin.

M. Dionne (Northumberland-Miramichi): Dans ce cas, je pense que vous n'avez pas d'autre choix que de vous y tenir.

Le président: Le sous-comité de direction a bien recommandé la date du 31 août. Il en a été qustion pendant une demi-heure ce matin et la grande majorité des membres présents, je pense qu'ils étaient douze, s'est prononcée plutôt en faveur du 8 septembre. Donc le rapport du sous-comité de direction a été modifié par le comité à un moment où il y avait quorum. Comme il n'y a pas quorum actuellement, le président ne peut pas revenir sur cette dernière décision.

M. Blaikie: Il y a quorum actuellement, monsieur le président. Peut-être pourrais-je proposer . . .

Le président: Nous sommes 11. C'est effectivement suffisant pour le quorum.

M. Blaikie: Avec votre permission, je puis proposer que le comité demande à son comité de direction de se réunir de nouveau. Je préfère demander que le sous-comité de direction

[*Texte*]

instruct the steering committee to meet one more time, after consultation with all the members of the committee, not just the members of the steering committee, if possible, and try to arrive at another date and bring it before a meeting of this committee to be called at your discretion next week for that purpose. It would not take very long.

The Chairman: The motion by Mr. Blaikie is on the floor.

The only advice I would give you, Mr. Blaikie, is there has to be a steering committee.

Mr. Blaikie: There has to be what?

The Chairman: There must be a steering committee. Every decision that is taken by a steering committee is brought to the main committee.

Mr. Blaikie: That is precisely my point, Mr. Chairman. The last time the steering committee made a decision and they did not consult with all the members, the decision was overturned. So if we have the kind of committee in which the steering committee is going to be second-guessed, then it only pays off to consult, at least on those kinds of matters. Otherwise, we could end up with the same sort of situation.

All I am trying to do is suggest a process by which you will not run into the same problem that you ran into the last time.

The Chairman: The motion by Mr. Blaikie is on the floor. If I read it correctly—let us see if I can read the clerk's writing—Mr. Blaikie moved that the committee instruct the subcommittee to consider other dates for the reconvening of the committee in the fall.

Any discussion?

Mr. McGrath: Mr. Chairman, before Mr. Baker speaks, because he leads our delegation on this committee, and naturally I defer to him, I want to make the suggestion that we not put that motion now until Mr. Blaikie has had a chance to consult further with Mr. Deans. Otherwise, my fear is that you are going to wipe out the month of September. If Mr. Blaikie's motion succeeds and by so doing he deprives me of my right to attend, then I am aggrieved just as much as he is.

Mr. Blaikie: I am not trying to . . . .

Mr. McGrath: No, the point is that if as a result of your motion we come up with a time that is not suitable for me, then I am in the same boat you are in.

Mr. Blaikie: Yes.

The Chairman: If I read the motion right— please correct me, but I read the motion in the following way, Mr. McGrath: Mr. Blaikie moved that the committee instruct the subcommittee to consider other dates—

Mr. McGrath: I understand the motion.

[*Traduction*]

se réunisse de nouveau plutôt que de fixer une date arbitraire maintenant. Il est à espérer que cette fois-ci il consulte tous les membres du comité, non pas seulement ses propres membres, pour en arriver à une date quelconque et pour la soumettre au comité tout entier qui pourra entériner cette décision la semaine prochaine au moment que vous jugerez opportun, monsieur le président. Il ne sera pas nécessaire de tenir une longue réunion.

Le président: M. Blaikie a présenté une motion.

Tout ce que je peux vous dire, monsieur Blaikie, c'est qu'il devrait y avoir une réunion du sous-comité de direction.

M. Blaikie: Pardon?

Le président: Il devrait y avoir une réunion du sous-comité de direction. Sa décision serait évidemment confirmée ensuite par le comité tout entier.

M. Blaikie: C'est justement ce que j'ai dit, monsieur le président. Cependant, la dernière fois que le sous-comité de direction a pris sa décision, il n'a pas consulté tous les membres du comité. C'est pourquoi sa décision a été renversée. Pour éviter que ses choix soient toujours remis en question, le sous-comité de direction a avantage à mener des consultations, du moins dans ce genre de circonstance. Sinon, il risque de se trouver toujours dans la même situation.

J'essaie simplement d'éviter que le même problème se pose la prochaine fois.

Le président: M. Blaikie a présenté une motion. Je ne sais pas si je puis lire l'écriture du greffier. M. Blaikie propose que le comité demande au sous-comité de direction d'envisager d'autres dates pour la reprise des travaux du comité à l'automne.

Y a-t-il des observations?

M. McGrath: Avant de céder le pas à M. Baker, puisque c'est lui qui dirige notre délégation à ce comité, et je m'en remets évidemment à lui, je voudrais suggérer que nous ne débattions pas la motion de M. Blaikie avant que celui-ci ait eu l'occasion d'en discuter davantage avec M. Deans. Ce que je crains, c'est que tout le mois de septembre soit perdu finalement. C'est ce qui risque de se produire si la motion de M. Blaikie est acceptée, et dans ce cas, il me priverait de mon droit d'être présent aux réunions du comité et j'aurais raison de me plaindre autant que lui.

M. Blaikie: Je ne n'essaie pas de . . .

M. McGrath: Si à cause de votre motion une date qui ne me convient pas est fixée, je suis dans la même situation que vous actuellement.

M. Blaikie: Je comprends.

Le président: Je ne sais pas si j'ai bien compris la motion, monsieur McGrath, mais il me semble qu'elle est la suivante: que le comité demande au sous-comité de direction d'envisager d'autres dates . . .

M. McGrath: J'avais compris.

[*Text*]

The Chairman: —for the reconvening of the committee in the fall.

Mr. McGrath: I understand the motion. My suggestion, really, is that we not put that question now, that Mr. Blaikie discuss it further with Mr. Deans and—

The Chairman: Come back next week?

Mr. McGrath: Yes.

Mr. Blaikie: We may not have another meeting; that is the problem.

The Chairman: I have asked the clerk to block out two days next week, Tuesday afternoon and Thursday afternoon, and this is one of the items that could be discussed.

Mr. Thacker, and Mr. Baker, I believe.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, having attended that steering committee meeting yesterday where seven of us were trying to achieve a date that was satisfactory and we simply could not—

Mr. McGrath: To the majority.

Mr. Thacker: —to the majority—and the first date that was chosen violated a couple of members who were there, then today we came and there were 12 members in the open meeting and the date was properly changed. It certainly is not a plot, and I do not think Mr. Blaikie is trying to suggest that it is a plot, to keep the NDP away; but any other time is going to affect, I know, Mr. Lachance and affect some of our members. So I wonder whether Mr. Blaikie will be available on the dates we have set, September 8, 9 and 10?

Mr. Blaikie: Yes, I will be there.

Mr. McGrath: What is the problem? If that is the case, then I am prepared to vote against Mr. Blaikie's motion.

The Chairman: If I remember correctly, you are also allowed substitution on this committee?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I suppose so. I do not think Mr. Blaikie will need a substitute, but he might correct me. Is there any reason to substitute?

Mr. Blaikie: If the dates decided upon now stand, I guess we would have to consider whether or not we wanted someone else to have the benefit of that process.

The Chairman: Is there further discussion? I will put the motion.

• 1555

Motion negatived.

The Chairman: So the date stays at September 8.

Continuing our discussion on papers put forth by members, we have now Mr. Allmand, who will be followed by verbal

[*Translation*]

Le président: ... pour la reprise des travaux du comité à l'automne.

M. McGrath: Je suggère simplement que M. Blaikie en reparle à M. Deans avant de présenter sa motion ...

Le président: Nous aurions une autre réunion la semaine prochaine?

M. McGrath: Oui.

M. Blaikie: Ce n'est pas sûr. C'est cela le problème.

Le président: J'ai demandé au greffier de réserver deux jours la semaine prochaine, le mardi après-midi et le jeudi après-midi; ce pourrait être l'un des sujets à l'ordre du jour.

M. Thacker, suivi de M. Baker, si je comprends bien.

M. Thacker: Monsieur le président, j'étais présent à cette réunion du sous-comité de direction hier à laquelle sept d'entre nous essayions d'en arriver à une date qui satisfasse tout le monde. Nous n'avons tout simplement pas pu ...

M. McGrath: Vous voulez dire la majorité des membres du comité.

M. Thacker: La majorité des membres du comité. La première date choisie allait à l'encontre des plans de quelques députés. Nous en avons encore discuté aujourd'hui, en réunion publique, nous étions 12, et nous avons décidé de changer la date comme c'était notre droit. Nous n'avons certainement pas voulu comploter contre le NPD. Ce n'est pas d'ailleurs ce que dit M. Blaikie. Il n'en demeure pas moins qu'un autre changement de date va toucher cette fois M. Lachance, je le sais, et d'autres députés encore. Est-ce que M. Blaikie, lui, pourrait être présent les 8, 9 et 10 septembre?

M. Blaikie: Oui.

M. McGrath: Quel est le problème? Dans ces circonstances, je suis prêt à voter contre la motion de M. Blaikie.

Le président: Sauf erreur, il est possible de se faire remplacer à ce comité.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je le crois. Je ne pense pas cependant que M. Blaikie ait besoin de se faire remplacer. Il peut dire si je me trompe.

M. Blaikie: Si les dates qui ont été décidées la dernière fois sont définitives, je suppose qu'il faudra envisager cette possibilité de notre côté afin que quelqu'un d'autre puisse participer aux travaux.

Le président: Y a-t-il d'autres observations? Je mets la motion aux voix.

La motion est rejetée.

Le président: La date demeure le 8 septembre.

Nous continuons avec les exposés des membres du Comité. Nous en sommes à M. Allmand. Il sera suivi de MM. Cousi-

[*Texte*]

presentations without text, by Mr. Cousineau and Mr. Collenette. If there are others who wish to join, just signify.

Mr. McGrath: I would like to speak.

The Chairman: Okay. Mr. McGrath.

Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, to begin with there have been so many good suggestions put on the table by witnesses as well as members, that I wondering whether the staff of the committee is making a cumulative list of the suggestions, properly indexed, so that when members come to sit down to write a report, they will not have to review all the proceedings. In other words, are they putting together every good idea, every good suggestion, both from the members of the committee and from the witnesses?

The Chairman: The staff attached to this committee, Mr. Allmand, is compiling a very extensive document right now of all the submissions that we have received, either by witnesses or members, and of other committee reports that have been done in the past years.

Mr. Allmand: I have that.

The Chairman: As they come in, they will be compiled as to category and subject for a very extensive briefing book, which should be ready for us as we reconvene on September 8.

Mr. Allmand: I see. I was suggesting, for example, that out of the briefs that have been submitted and the submissions, they cull the specific recommendations— instead of reading all the text.

The Chairman: That is right.

Mr. Allmand: And that this be cumulative as we go on, so we will be able to add in a loose-leaf form.

The Chairman: That is exactly what it will be; it will be in a binder form.

Mr. Allmand: Very good.

With respect to my own proposals which I sent to you by letter, I did it in a very brief point form, because I wanted to meet the deadline of this past Tuesday, which you had asked for. These suggestions I have put together over 17 years in Parliament. I have kept a file; every time something would happen in Parliament that would suggest a rule change, I would write it out and throw it into the box. So I have quite a box full of things that were brought together over a number of years.

My first point is that I think we have to achieve a balance between, on the one hand, measures to expedite business in the House, and on the other hand, measures to make the role of the opposition and the backbenchers more meaningful and more effective. I do not think the government can expect this to be all in favour of expedition of business, nor can the opposition expect this to be all in favour of a bigger role for

[*Traduction*]

neau et Collenette qui ne présenteront pas de texte écrit. S'il y en a d'autres qui veulent s'ajouter à la liste, ils n'ont qu'à me signifier leur intention de le faire.

M. McGrath: Je voudrais prendre la parole, s'il vous plaît.

Le président: Très bien, monsieur McGrath.

Pour l'instant, c'est à M. Allmand.

M. Allmand: Pour commencer, je me demande, devant toutes ces bonnes suggestions faites par les témoins comme par les membres du Comité, si le personnel du Comité en fait une liste au fur et à mesure, en vue de les répertorier, de façon à ce qu'au moment de préparer leur rapport les membres du Comité n'aient pas à revenir sur les procès-verbaux de toutes les délibérations. En d'autres termes, est-ce que le personnel du Comité note toutes les bonnes idées, les bonnes suggestions, qu'elles émanent des membres du Comité ou des témoins?

Le président: Le personnel du Comité, monsieur Allmand, est à préparer un document très volumineux qui ferait le point de tous les exposés entendus de la part soit des témoins soit des membres du Comité, et qui reprendra en même temps les rapports antérieurs de comité.

M. Allmand: Je les ai.

Le président: Tout cela sera répertorié par catégorie et par sujet dans un document très volumineux qui sera prêt au moment où nous reprendrons nos travaux le 8 septembre.

M. Allmand: Je vois. Je souhaiterais que le personnel du Comité dégage des mémoires les recommandations précises de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire de lire tout le texte.

Le président: Exactement.

M. Allmand: Et qu'il soit possible d'ajouter à ce résumé au fur et à mesure des travaux, en ayant recours à un cahier à feuillets mobiles.

Le président: Ce sera effectivement présenté sous forme de cahier à anneaux.

M. Allmand: Très bien.

En ce qui concerne mes propres suggestions que je vous ai fait parvenir par lettre, elles sont présentées sous forme abrégée car j'ai voulu respecter la date limite qui était mardi passé. J'ai accumulé ces suggestions au cours des 17 années que j'ai passées au Parlement. J'ai tenu un dossier tout ce temps-là. Chaque fois qu'il s'est produit quelque chose au Parlement qui, selon moi, montrait la nécessité d'un changement au Règlement, j'ai fait une note que j'ai déposée dans une boîte. J'ai maintenant une pleine boîte de ces notes accumulées au cours des années.

Je voudrais d'abord souligner que ce que nous devons rechercher, c'est un équilibre entre d'une part les mesures qui sont propres à accélérer les travaux de la Chambre et d'autre part les mesures destinées à rendre le rôle de l'opposition et des députés d'arrière-ban plus utile et plus efficace. Je suppose que le gouvernement ne s'attend pas à ce que les mesures que nous présenterons aient pour seul but d'accélérer les travaux de la

[*Text*]

the opposition or the backbencher. We have to achieve a balance. That balance on both sides must always consider that we have to make Parliament more meaningful to the public of Canada who want to see their problems dealt with in a rational, intelligent and expeditious manner, discussed thoroughly, and that we come up with the best solutions. We have to keep that always in mind.

Since I put these matters down very quickly, they may not be fully intelligible at the point I dictated them. So I will just go through them.

First of all, measures to expedite business in the House. By the way, there is some repetition here, but I guess this will help us realize there is some consensus. With respect to votes, I have here that whenever a debate ends in the House, in the Committee of the Whole, or in a committee of the House, that the House Leader of any party or his designate may ask that that vote be postponed to no more than 12 hours from the time when the debate ends, and—I do not have that down in my letter—when that date is fixed, let us say I want this vote postponed until— it could be 24 hours; I am not dogmatic on the time— a time hence, but not too far hence. The number of hours is not dogmatic, but it could be 24 hours. Then you would have a fixed bell of 15 minutes or whatever. I think that would be a simplified way of doing it.

Second, many people have said that I am in favour of electronic voting, especially where there are large numbers of votes such as we had on the report of the estimates, when we had 25 to 30 votes. I would make electronic voting the rule but allow for an exception for voting in the way we have now, especially when there is just one vote and it is a very historical vote and people feel that they want that stand-up vote for the significance of it—perhaps the final vote on the constitution or on some major proposal. The House could agree to do it the present way, the old way, but we would have the capability and the rules of electronic voting for multiple votes.

• 1600

Point three, the quorum. Again I say, like many others, that whenever the quorum is found wanting, anybody could rise in the House and call the quorum and there would be a short bell of perhaps five minutes on a special sound, not to confuse people. It could be an intermittent bell rather than a straight bell and people would know that was a quorum call.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): A soft tone.

Mr. Allmand : Yes, a soft tone, Mr. Baker says.

Next, with respect to speeches, I suggest a limit of speeches to 20 minutes. I have in brackets after that—this may not be

[*Translation*]

Chambre; l'opposition, quant à elle, ne doit pas espérer non plus que nos recommandations iront seulement dans le sens d'un rôle accru pour l'opposition et les simples députés. Il nous faut essayer de trouver un équilibre entre les deux. Cet équilibre doit tenir compte du fait que le Parlement doit être considéré par le public canadien comme l'endroit où ses problèmes sont traités d'une façon rationnelle, intelligente et prompte, sont discutés à fond, afin qu'on y trouve les meilleures solutions possible. Nous ne devons jamais perdre de vue cet aspect de la question.

J'ai jeté sur papier ces quelques recommandations sans plan d'ensemble. Il se peut qu'elles ne vous semblent pas parfaitement compréhensibles prises individuellement.

Je commence avec les mesures destinées à accélérer les travaux de la Chambre. Je signale en passant qu'il s'y trouve quelques répétitions. Je suppose que c'est la preuve qu'il y a un certain consensus. En ce qui concerne les votes, j'indique que chaque fois qu'un débat prend fin à la Chambre, en comité plénier ou en comité de la Chambre, le leader à la Chambre de quelque parti que ce soit ou son remplaçant peut demander que le vote soit retardé pour une période d'au plus 12 heures à partir de la fin du débat. Ce n'est pas dans ma lettre, mais remarquez que je n'ai pas d'opinion arrêtée en ce qui concerne le délai. Il pourrait être de 24 heures. Au moment fixé, cependant, la cloche se ferait entendre pour 15 minutes ou quelque chose du genre. Il me semble que ce serait une façon plus simple de procéder.

Deuxièmement, plusieurs personnes prétendent que je suis en faveur du vote électronique, en particulier lorsqu'il y a beaucoup de votes comme le cas s'est présenté récemment pour le rapport sur les prévisions budgétaires; il y en a eu de 25 à 30 à ce moment-là. Je ferais en sorte que le vote électronique soit la règle, mais je permettrais des exceptions, auquel cas il serait possible de voter comme nous le faisons actuellement; ce serait lorsqu'il n'y aurait qu'un seul vote ou que le vote serait historique. Dans ce cas, je songe à la Constitution, par exemple, il serait possible de voter en se levant comme c'est la coutume. Donc, la Chambre pourrait continuer de voter comme elle le fait actuellement, mais elle pourrait compter sur le vote électronique lors des votes multiples.

Mon troisième point a trait au quorum. Comme beaucoup d'autres, j'estime que lorsqu'il n'y a pas quorum, n'importe qui doit avoir le droit de se lever à la Chambre et de l'indiquer; à ce moment-là, une sonnerie spéciale pourrait se faire entendre, il ne faudrait pas qu'elle soit confondue avec l'autre, pendant 5 minutes ou quelque chose du genre. Il pourrait s'agir d'une sonnerie intermittente plutôt que d,une sonnerie continue de façon à ce que les gens sachent bien qu,il s'agit du quorum.

M. Baker (Nepean—Carleton): Une sonnerie moins bruyante.

M. Allmand: Oui.

En ce qui concerne la durée des exposés, je pense que vingt minutes suffiraient. Je ne sais pas si on comprend bien ce que

[*Texte*]

well understood— that we should list on the television monitor, the continual television monitor that goes on cable and within the House of Commons, first of all not just the number of the bill but the name of the bill— for example, Bill C-123, Bank Act—because the public does not know, even some of the members do not know, what Bill C-25 is. So the name and number of the bill, the person who is speaking—

An hon. Member: Bill C-451.

Mr. Allmand : —yes, Bill C-451, a very famous bill, gun control—also the name of the member and his party. I think that is important for the public—perhaps not for us, we know each other—and the elapsed time running. Fifteen minutes, we will keep elapsing the time so that you know, through watching in your office, how much time Mr. Baker has or Mr. Dionne has, and then you put, as they do in the United Kingdom: Next speaker the Honourable Jim McGrath. They do that in the United Kingdom, not on their television monitors, but on a special electronic board. You can find it in the library, you can find it in the dining room, so you know at any time who is speaking, who speaks next, what the bill is and so on. I think we could incorporate that, not just for ourselves but for the wide public that watches on television. So if you were in your office you would know who is going next and what party and so on.

Next, with respect to speeches, I am suggesting that we have the right to file the remainder of a speech after you introduce the speech. I have after five minutes; it could be 10 minutes or 15 minutes. I have "not more than two pages". It could be one page. The reason for that is that you could save an awful lot of time. First of all, it would help the debate. If members know that they do not have to rush their speech through to get it in within the 20 minutes, they will take their time and develop their argument from notes. Then, if the Speaker says that your 20 minutes are up or if they just take 10 minutes, they could table the rest of it in writing to complete the speech. If they only wanted to give five or ten minutes and sit down and table the rest, a page, fine. I think that should be done. That is allowed in the American Congress and in some other places. It helps reduce the long-winded speeches in the House.

The next point, number six: Publish the names in the order paper and *Hansard* of those who wish to second or support any motion, bill, government or private, which is on the order paper. Again, this is another method whereby members can go on record as supporting a bill, a motion, a report from a committee without making a speech. For example, anything that is on the order paper, they would give notice to the Table. I want my name, but Mr. Thacker might want to support Bill C-451 or there may be other private members' bills. There may be reports, for example, of the subcommittee on Latin America and the Caribbean. There may be reports on which they may want to have their names down. It is a very simple, inexpensive method of a member's getting recognition as a

[*Traduction*]

j'ai voulu dire ensuite. C'est entre parenthèses. A l'écran de télévision sur le câble et à la Chambre des communes, on devrait être indiquer de façon continue non pas seulement le numéro du projet de loi mais également son nom, par exemple, le projet de loi C-123, Loi sur les banques. Parce que le public, lui, ne sait pas s'y retrouver avec le numéro du projet de loi seulement. Donc, il y aurait le nom et le numéro du projet de loi, le nom de l'intervenant . . .

Une voix: Le projet de loi C-451.

M. Allmand: . . . le projet de loi C-451, bien connu, concernant le contrôle des armes—le nom de l'intervenant, dis-je et le nom de son parti. Nous nous connaissons entre nous, mais c'est important pour le public. Enfin, il y aurait le temps écoulé. De cette façon-là, on saurait à partir de son bureau, quel temps il reste à M. Baker ou à M. Dionne. A la fin de tout, il y aurait, comme au Royaume-Uni, le nom de l'intervenant suivant, par exemple, l'honorable Jim McGrath. C'est ce qu'on fait au Royaume-Uni, non pas aux écrans de télévision, mais sur des tableaux spéciaux électroniques. qui sont placés à la bibliothèque, à la salle à manger, de sorte qu'il est possible de savoir en tout temps qui parle, qui le suit, de quel projet de loi il s'agit et le reste. Je serais d'accord pour que cette information ne soit pas donné seulement aux députés mais également au public de la télé en ce qui me concerne. A partir de notre bureau, donc, nous saurions qui est l'intervenant suivant, pour quel parti et le reste.

Toujours en ce qui concerne les interventions, je proposerais que nous ayons le droit de déposer le reste de nos interventions une fois l'introduction faite. J'indique que ce serait après 5 minutes, ce pourrait être 10 ou 15 minutes. Je stipule en outre «qu'il ne devrait pas y avoir plus de deux pages». Ce pourrait être une page. Ce serait un moyen de gagner beaucoup de temps. Le débat en serait facilité également. Si les députés savaient qu'ils n'ont pas à se dépêcher pour respecter les 20 minutes, ils prendraient le temps de développer leur argument à partir de notes. Lorsque le président leur signalerait que leurs 20 minutes sont écoulées ou s'ils ne prenaient que 10 minutes, ils pourraient déposer le reste de leur exposé par écrit. Rien ne les empêcherait non plus de prendre 5 ou 10 minutes pour présenter leur exposé quitte à déposer le reste, une page, ce serait parfait. C'est ce qu'on fait au Congrès américain et ailleurs. C'est un moyen d'éliminer les exposés lus à toute allure à la Chambre.

Mon point suivant est le point 6. Il s'agirait de publier au feuilleton et dans le *Hansard* les noms de ceux qui appuient une motion, un projet de loi, du gouvernement ou d'initiative privée, lui-même inscrit au feuilleton. Ce serait un autre moyen d'indiquer l'appui officiel des députés à un projet de loi, à une motion, à un rapport de comité, sans qu'il leur soit nécessaire de faire un discours. Ils pourraient donner avis au bureau de la Chambre relativement à toute question inscrite au feuilleton. Mon nom figurerait, mais M. Thacker voudrait peut-être également appuyer le projet de loi C-451. Ce pourrait être à l'égard d'autres projets de loi d'initiative privée. Ce pourrait être des rapports, par exemple, celui du sous-comité sur les relations avec l'Amérique latine et les Antilles. Des

[*Text*]

backbencher; that he supports this or that motion even including a government motion. He may not want to give a speech but may want to go on record as supporting, standing out in front and supporting some particular motion.

With respect to filibuster, point seven, again I think we have to have as an alternative to closure an allocation of time. You could keep that in the rules if you wish but I suggest a simple procedure to extend hours after 10.00 o'clock to complete a debate so that we have the continuity of debate, so we can run out those who wish to speak, having listened to the others who spoke that day. I would suggest that you have a simple motion that can be put by anybody in the House. There will be a vote but no debate, so there will be a non-debatable motion to extend the hours.

• 1605

Again, I also agree with the timetable, that there should be a rule that the government should table a list of proposed legislation, not maybe for the whole session but for terms of sessions, the fall session or the spring session or whatever.

Those were measures to expedite business in the House. The next measure is to make the role of members of Parliament, especially opposition members and government backbenchers, more meaningful. Points one and two are combined. They deal with a subject that has already been discussed, that we should be able to vote on bills without defeating the government. Many of us may think the Liberal government is the best government, but we may not believe that all Liberal government bills are the best bills or we may want to make amendments that maybe the minister responsible for the bill may not want to make.

This can be done in two ways: as some members have suggested this morning and on previous days, by stipulating that only major bills will be questions of confidence, such as the budget, the Speech from the Throne and certain other very key bills; or, as in my point two, I suggest that—this may require a constitutional change—Parliament could only be dissolved for an election on a specific want of confidence motion by the opposition or a motion to dissolve the House by the government. In other words, if the government wanted to call an election after they were defeated on a major bill, they would put a motion to the House that this House be dissolved and that elections be called, and that would be debatable, maybe with a limited debate, and if they had the majority obviously they would carry the vote, unless there was a split in the party, or if it was a minority Parliament they may not carry the vote. If you had that sort of rule, it would be a major change in our system. However, it would give backbenchers and opposition members an opportunity to deal with legislation as such without considering confidence on every bill and motion that is put to us.

[*Translation*]

députés voudraient peut-être voir leur nom inscrit. Ce serait une façon fort simple, peu coûteuse, de rehausser le rôle du député d'arrière-ban. Les députés pourraient indiquer qu'ils sont d'accord avec telle ou telle motion, même une motion du gouvernement. Ils ne désireraient peut-être pas faire d'exposé mais voudraient que leur nom figure au compte rendu comme appuyant telle ou telle motion.

En ce qui concerne l'obstruction systématique, le point 7, je pense qu'au lieu de la clôturer il faut un système de répartition du temps. La clôture pourrait rester dans le Règlement, mais il y aurait une procédure par laquelle les séances pourraient se poursuivre au-delà de 22h00 pour que le débat se termine. Tous ceux qui désirent prendre la parole, auraient l'occasion de le faire le même jour que les autres. Il suffirait qu'une simple motion soit déposée à la Chambre. Cette motion prolongeant le débat ne pourrait pas être débattue. Elle serait mise aux voix immédiatement.

Là encore, je suis d'accord pour adopter une règle qui permettrait au gouvernement de déposer une liste des projets de loi, peut-être pas pour toute la session, mais par période, la session d'automne, celle du printemps, etc.

Voilà pour les mesures destinées à accélérer les travaux de la Chambre. Les mesures suivantes sont là pour permettre aux députés, en particulier les membres de l'Opposition et l'arrière-ban de la majorité, de jouer un rôle plus significatif. Les points 1 et 2 sont liés; nous avons déjà abordé ces sujets, il s'agit de la possibilité de voter contre des bills sans forcément renverser le gouvernement. Il y en a beaucoup parmi nous qui pensent que le gouvernement libéral est le meilleur possible, mais nous ne croyons pas forcément pour autant que tous les bills du gouvernement libéral sont les meilleurs possible; indépendamment de cela, nous pouvons fort bien tenir à certains amendements dont le ministre responsable ne veut pas entendre parler.

Il y a deux façons de procéder: comme certains députés l'ont déjà suggéré, on pourrait préciser que la question de confiance n'interviendra que dans le cas des principaux bills, ceux qui portent sur le budget, le discours du Trône, un certain nombre de bills clés. D'autre part, dans mon second point je suggère—et cela exigera peut-être un amendement constitutionnel—que seule une motion de défiance de l'Opposition ou une motion de la majorité portant dissolution de la Chambre puisse déclencher des élections. Autrement dit, si le gouvernement souhaite déclencher des élections tout de suite après qu'un bill important a été refusé en Chambre, il peut déposer une motion devant la Chambre pour demander la dissolution de la Chambre et déclencher des élections. Cela pourrait faire l'objet d'un débat, probablement limité, et, évidemment, dans le cas d'un gouvernement majoritaire, la motion serait adoptée, à moins d'un schisme au sein du parti et, dans le cas d'un Parlement minoritaire, la motion pourrait être rejetée. Ce genre de règlement introduirait un changement majeur dans notre système. Toutefois, il aurait cet avantage qu'il donnerait à l'arrière-ban et aux membres de l'Opposition la possibilité d'étu-

[*Texte*]

Number three: I have several suggestions with respect to committees. Some of these have been already given: firstly, that there be permanent reference to the committees; secondly, that there be permanent powers to call witnesses. Then, on estimates, there be the right to make recommendations and reports, which now is unclear and unspecific in the rules. You can vote against the estimates, but you cannot suggest, for example, as we tried in the Standing Committee on Indian and Northern Affairs, making recommendations that certain things be changed in the department, and so on and so on. There is confusing advice from the Chair, from the Table, and so on, so that if somebody moves concurrence in those reports it causes procedural difficulty. It should be clear. I think it should be clear that committees can make recommendations and reports on estimates.

Also, committees should be allowed to make minority reports. According to our rules right now, on the official reports of committees you just list the majority, and it is only by exception .... In the task forces we could make minority reports because that was specifically provided for; but in ordinary committee reports you cannot have minority reports, which makes it difficult for people who are in disagreement to express their views, and I do not think it is necessary.

My next point is that with the permanent committees there be permanent offices and libraries. When I was in Belgium—and I forget what other countries; they may have been Sweden and the United States—the permanent committee rooms were situated with right beside them the offices of the clerks and small libraries where they kept all the documentation for the committees. For example, if this was the transport committee, you would have right next door all the documentation, a very good library on matters relating to transport, the clerk of the committee and his staff, and when you had to do business it was very convenient and very efficacious. In our system now, we have the committees branch over in that building, committee rooms moving all over the place. I am suggesting that it might be a good idea—this is a long-term recommendation—to put together all the materials relevant to the permanent committees close to the committee room. If you want to consult, if I want to know what happened last year on this committee or that committee, I have it right next door. I have all the reports. I have all the documentation. I have somebody there who can help me, and it is a more efficient way of carrying on.

• 1610

I have six smaller committees with merited membership and incentive, with additional compensation perhaps for the chairman and the members. What happens now is that the Whip or the chairman often has to go around and twist arms to get people to go to the committee meetings. There are a few key

[*Traduction*]

dier la législation sans qu'une question de confiance se pose forcément pour chaque bill et pour chaque motion.

Troisièmement, j'ai plusieurs suggestions au sujet des comités. Certaines d'entre elles ont déjà été faites: premièrement, un mandat permanent aux comités; deuxièmement, l'autorisation permanente de convoquer des témoins. Ensuite, à propos des prévisions budgétaires, les comités devraient être autorisés à formuler des recommandations et à produire des rapports, ce qui est loin d'être clair dans les règlements actuels. Vous pouvez voter contre le budget, mais vous ne pouvez pas recommander certaines modifications au ministère, comme nous avons essayé en vain de le faire au Comité des Affaires indiennes et du Nord canadien. La plupart du temps, quand quelqu'un propose l'adoption de ces rapports, le président rend des décisions confuses, on ne sait pas très bien à quoi s'en tenir, la procédure n'est pas claire. Elle devrait l'être. Il devrait être entendu que les comités peuvent formuler des recommandations et préparer des rapports au sujet du budget.

Egalement, les comités devraient pouvoir produire des rapports minoritaires. D'après nos règlements actuels, les rapports officiels des comités se contentent de donner la liste de la majorité et c'est seulement dans des cas exceptionnels... Dans le cas des groupes de travail, il y a parfois des rapports minoritaires, mais uniquement parce qu'ils étaient prévus d'avance. Toutefois, c'est impossible dans le cas des comités ordinaires et ceux qui ne sont pas d'accord ont beaucoup de mal à se faire entendre, ce dont je ne vois vraiment pas l'utilité.

Je passe maintenant à la création de bureaux et de bibliothèques pour les comités permanents. Quand je suis allé en Belgique, j'ai vu cela ailleurs également, peut-être en Suède et aux États-Unis, à côté des salles permanentes de comités, il y a des locaux réservés pour les bureaux des greffiers et de petites bibliothèques où sont conservés tous les documents des comités. Par exemple, si cette salle était celle du Comité des Transports, dans la pièce voisine vous auriez toute la documentation, une bonne bibliothèque sur les questions liées au transport et vous auriez également le greffier du comité et son personnel; c'est un arrangement très commode et très efficace. Au lieu de cela, nous avons la Direction des comités dans un autre immeuble, les salles de comités un peu partout... Je pense que ce serait une bonne idée, même si évidememnt cela ne se fera pas du jour au lendemain, de rassembler tout ce qui a trait aux comités dans une salle à proximité de la salle de comité. Si vous voulez vous documenter, si vous cherchez les procès-verbaux de l'année dernière, vous n'avez qu'à passer dans la pièce à côté. Vous y trouvez tous les rapports, toute la documentation, il y a également quelqu'un sur place qui peut vous aider; rien ne saurait être plus pratique.

Je passe maintenant à la taille des comités qui devrait être plus petite et dont seuls feraient partie ceux qui l'ont mérité. On pourrait également envisager d'accorder une compensation au président et aux membres des comités. A l'heure actuelle, le whip ou le président sont souvent obligés d'aller chercher les

[*Text*]

people who want to be on the committee and they are always there; but with committees of 20, and even 30 in a few cases, with external affairs and agriculture, it is very difficult to keep up the full membership. I am suggesting that we have smaller committees and we make it tough to get on those committees and provide incentives to be on the committees. The incentives could be—personally, I think committee chairmen and those with the steering committee often work as hard as or harder than parliamentary secretaries and have a very important role in Parliament and that role should be recognized and there should be incentives and compensation for them.

And, finally, that the committees should have the right to draft bills and motions and present those. Of course, if they have permanent references, as suggested in point one, they may wish to undertake certain inquiries and studies and, as a result of those inquiries and studies, draft reports or draft model bills which they would present to the House, and they, since they would not be government bills, would be treated in the private members' time. I am going to go on to discuss that we have more time for private members' business, but there would also be time for these bills presented by committees. I might say that it would be hoped that if committees did draft such bills and reports from time to time the government would see fit to take them on and make them part of government business, but that is another matter.

So I have for private members' business that we allow more time and that many more of these bills be sent to committee for study when a good group in the House considers that they have some worth, that they be allowed to come to vote. But I was going to suggest, Mr. Chairman, that instead of—right now you are allowed one private member's motion but unlimited numbers of private members' bills. I think that should be reversed, that you should be allowed a large number of motions and maybe only one bill. The point is with bills you cannot present money bills anyway—you can only present bills that do not entail the expenditure of money—and motions, if adopted, recommend to the House—they say that this House approves of, or recommends, but they do not entail, they do not become law, and therefore there is less difficulty in them although if you can have a motion passed in the House it has some worth, but it does not have the same consequences as passing legislation. I like the point that was raised this morning by Mr. Thacker that maybe we should draw names of members for private members' business rather than actual bills or motions, but in any case I think the rule that you can only have one motion and unlimited bills should be reversed: you should have as many motions as you want and a limited number of bills.

Point five is not clear—I drafted that too quickly—but it means that I prefer for debate the British House of Commons compared with ours; in other words, that we do not have fixed places in the House, that only the Cabinet has fixed places,

[*Translation*]

gens de force s'ils veulent qu'ils viennent aux séances. Il y a évidemment quelques personnes-clés qui sont toujours là, mais dans le cas des grands comités de 20 et même de 30 personnes, par exemple les Affaires extérieures et l'Agriculture, il est très difficile de maintenir le nombre total de membres prévu. Je pense que les comités devraient être de taille plus réduite, qu'il devrait être difficile de s'y inscrire et que les membres de ces comités devraient être récompensés de leur assiduité. Ces récompenses—personnellement, je suis convaincu que les présidents et les membres des comités directeurs travaillent aussi fort que les secrétaires parlementaires, que leur rôle au sein du parlement est particulièrement important et que cela mérite des encouragements et certaines formes de compensation.

Enfin, les comités devraient pouvoir rédiger des bills et des motions et les déposer. Evidemment, s'ils avaient des mandats permanents, comme je l'ai proposé au point un, ils pourraient entreprendre des enquêtes et des études qui aboutiraient à la rédaction de rapports ou de projets de bills qui seraient alors présentés à la Chambre; étant donné qu'il ne s'agirait pas de bills du gouvernement, ils pourraient être étudiés pendant les périodes réservées aux affaires des députés. Je passe maintenant à la nécessité de prolonger les périodes réservées aux affaires des députés; cela dit, il faudrait également prévoir certaines périodes pour ces bills préparés par des comités. On pourrait même concevoir, et ce serait une excellente chose, que le gouvernement juge parfois bon de reprendre à son compte certains de ces bills et de les assimiler aux projets du gouvernement; mais c'est une autre affaire.

Au sujet donc des affaires des députés, je pense que nous devrions leur réserver plus de temps, référer un plus grand nombre de bills d'initiative parlementaire aux comités dans les cas où un groupe de députés leur trouvent un certain mérite, ils pourraient alors être mis aux voix. D'un autre côté, monsieur le président, à l'heure actuelle la Chambre autorise une motion de député mais un nombre illimité de bills d'initiative parlementaire. Je pense que cette proportion devrait être renversée et qu'on devrait autoriser un grand nombre de motions et peut-être un seul bill. En effet, de toute façon, les bills de subsides ne sont pas autorisés, seuls peuvent être présentés des bills qui ne portent pas allocation de subsides. D'un autre côté, dans le cas des motions, on considère que la Chambre approuve ou recommande, mais on ne considère pas qu'elle légifère, par conséquent, les difficultés sont moins grandes—une motion qui a un certain mérite peut fort bien être adoptée par la Chambre, mais elle n'a pas les mêmes conséquences qu'une mesure législative. J'ai bien aimé la suggestion de M. Thacker ce matin, il a dit que nous devrions tirer au sort les noms des députés pour les affaires des députés au lieu de procéder par bills ou par motions; de toute façon, je suis convaincu de la nécessité de renverser cette proportion qui est à l'heure actuelle d'une seule motion et d'un nombre illimité de bills. Il faudrait autoriser toutes les motions et un nombre limité de bills.

Le point cinq n'est pas clair, je l'ai rédigé trop vite, mais cela signifie que je préfère la procédure de débat de la Chambre des communes britannique à la nôtre. Autrement dit, j'aimerais que nous n'ayons pas des places réservées à la

[*Texte*]

that the rest of us should be able to . . . and even if we have fixed places that we be allowed to sit after the beginning of the day or when votes are not on wherever we want for debate. It seems ridiculous when there are 22 members in the House that one is in that corner making a speech and another one is in that corner and a few are here and there. In Britain they all gather around the Table. The members come in and the Cabinet sit in the front row and the others sit around and you have a group more or less as we have here and they are discussing a question. It is a much better debating forum because they are not obliged to sit in their own seats.

Maybe we could keep the seats, keep the desks, but do away with the rule that says that when debate is on you must sit in your own seat—maybe only for votes.

The Chairman: You do not have to sit in your own seat, but you cannot rise except from your own seat. That is what you mean, I think.

Mr. Allmand: Yes, I do not think that is correct. I think it is ridiculous during the ordinary run of debate that you should go away in one corner, because that is your seat, to discuss an issue. I like, for example, when we are in Committee of the Whole, when you can sit anywhere.

The Chairman: Right, and speak from anywhere.

Mr. Allmand: And you can speak from anywhere, and I think that would provide for a better debating format.

Finally, my sixth point is recognition of government backbenchers. I meant to say in Question Period and on bills. I have sent many protests to the Speaker on the point that backbenchers for the government are not recognized as much as they should be in asking questions. I know the opposition think all government backbenchers are sending set-up questions to the ministers. That is not true. I figure that for several years now all my questions were questions that I felt represented interests of my constituents, that I am elected like everybody else and I should have the same rights. The fact that I am on the Liberal side of the House, or the government side for the time being, should not be held against me. I do not know how you deal with that in rules, but I think that should be considered. I know it is a grievance on the government side. I do not know if when the Conservatives were in power they had the same problem with their backbenchers, but it is very difficult for government backbenchers and I think more recognition has to be given to their rights.

• 1615

Now, another point with respect to increasing the role of the backbencher and the opposition in debate in the House is that I would like to suggest— and this is not in my list but I am adding it right now, it would be point 7—that there should be

[*Traduction*]

Chambre, que seuls les membres du cabinet aient des places désignées et que le reste d'entre nous puisse . . . et même si nous avions des places désignées, après le début de la journée, ou pendant les périodes où il n'y a pas de vote, nous devrions pouvoir nous asseoir où nous voulons pendant le débat. Quand il y a 22 députés à la Chambre, il est tout à fait ridicule d'en avoir un dans un coin qui fait un discours et les autres dispersés dans tous les autres coins. En Grande-Bretagne, ils se rapprochent tous de la Table. Les membres du cabinet s'asseoient à leur place et tous les autres se regroupent tout autour, un peu comme nous le faisons nous-mêmes quand nous discutons d'une question. Ce genre d'organisation prête beaucoup mieux au débat car les gens ne sont pas obligés de s'asseoir à leur place.

Nous pourrions peut-être garder les places, conserver nos pupitres individuels, mais supprimer la règle qui nous oblige à nous asseoir à notre place pendant le débat—la conserver peut-être seulement pour les votes.

Le président: Vous n'êtes pas forcé de vous asseoir à votre place, mais vous ne pouvez vous lever que si vous êtes à votre place. Je pense que c'est ce que vous voulez dire.

M. Allmand: Oui, je trouve que ce n'est pas normal. C'est parfaitement ridicule pendant un débat ordinaire d'être forcé de s'isoler dans un coin, pour cette simple raison que c'est votre place. J'aime beaucoup mieux la formule du comité plénier qui nous permet de nous asseoir n'importe où.

Le président: Exactement, et de prendre la parole, où qu'on se trouve.

M. Allmand: Où qu'on se trouve, c'est infiniment plus commode.

Enfin, et c'est mon sixième point, le rôle de l'arrière-ban de la majorité. Je parle évidemment de la période des questions et d'étude des bills. J'ai souvent écrit au président pour protester contre le fait que l'arrière-ban du gouvernement n'avait pas autant d'occasions de poser des questions qu'il le devrait. Je sais bien que l'opposition est convaincue que l'arrière-ban du gouvernement pose uniquement des questions qui lui ont été suggérées par les ministres. mais ce n'est pas vrai. Je sais très bien que depuis plusieurs années toutes les questions que j'ai posées l'ont été pour défendre les intérêts de nos électeurs; en effet, j'ai été élu comme tout le monde et je devrais avoir les mêmes droits. Ce n'est pas parce que je siège du côté libéral, du côté de la majorité pour l'instant, qu'il faut me pénaliser. Je ne sais pas comment on peut traduire cette position dans les règlements, mais cela me semble à envisager. En tout cas, c'est quelque chose dont la majorité s'est toujours plainte, et quand les conservateurs étaient au pouvoir, c'était leur arrière-ban qui déplorait cet état de choses; l'arrière-ban de la majorité se trouve toujours dans une situation difficile et je crois qu'il faudrait mieux reconnaître leurs droits.

A propos de la possibilité d'augmenter le rôle de l'arrière-ban et de l'opposition pendant le débat à la Chambre—vous ne trouverez pas cela sur la liste, je l'ajoute maintenant, ça pourrait être le point 7—je crois qu'il faudrait prévoir un droit

[*Text*]

provisions for a right of reply after the major speeches. Some of you have been to the United Nations, and in the the committees of the UN Assembly they have the right of reply. In other words, if a minister or a leading oppositioner makes a speech of 20 minutes, as we have suggested, or as others have suggested, I would suggest that rather than these set-up questions, which often are not questions at all—may I ask a question to the hon. member—there be provisions for three-minute rights of reply in order to join issue right away on a question that was raised in the debate. We would call it a right of reply and it could be restricted to maybe three rights of reply limited to three minutes each, two minutes each, whatever, a very short matter, and just so somebody could get in immediately and respond to a point that was raised in that member's speech, especially if that person had spoken already. Let us say that the minister has spoken and the chief critic of the opposition is speaking and he raises a point, the minister could get up again, on a right of reply, and in two or three minutes respond very directly to one point. It could also be done by the opposition members in a limited way.

Another point I want to raise, which was not on my list, and it will not surprise some of you, is a minor point but it is also important in a way. I think we have to have more flexible dress rules in the House, and I do not say that just because I do not like wearing a tie. You know we have Indians coming to the House of Commons now; we have Inuit, we have a broad group of people coming to the House with different customs.

Mr. McGrath: Native dress is admissible.

Mr. Allmand: Yes, I know, but I just say that I think I would like to see more flexible or informal dress rules allowed. I have put it on record. It is not a major matter, but I think if we are really a "House of Commons", we should not be as inflexible as we are.

My final points are with respect to measures to make Parliament more meaningful to the public, more relevant to the issues and concerns of the public, and more understandable to them.

My first point under that heading is the House sittings. I put that under there because I think if we are going to communicate with the public, we have to be back in our ridings more often. We have to know what they think. We have to attend the community councils, the service club meetings, the beef sessions of our local city councils and whatever. Now, you can do it as the Business Council on National Issues has suggested and every fifth week have a week off where you could do things like that, or you could do it as they do in Ontario and Quebec and have four-day weeks—sit Tuesday, Wednesday, Thursday and Fridays or whatever . . . .

[*Translation*]

de réponse après les principaux discours. Certains d'entre vous ont assisté à des séances des comités des Nations Unies et à l'assemblée générale; vous aurez pu constater qu'ils ont un droit de réponse. Autrement dit, si un ministre ou un chef de l'opposition fait un discours de 20 minutes, comme nous l'avons suggéré, comme d'autres l'ont suggéré également, au lieu de passer à ces questions préparées d'avance, qui souvent ne sont pas du tout des questions—puis-je poser une question à l'honorable député—on pourrait prévoir un droit de réponse de 3 minutes, ce qui permettrait d'approfondir immédiatement une question traitée dans le débat. J'appellerais cela un droit de réponse et il pourrait être limité à trois droits de réponse de 2 ou 3 minutes chacun, très courts de toute façon, ce qui permettrait à quelqu'un de répondre immédiatement à un point soulevé dans le discours, surtout si l'intervenant a déjà parlé. Supposons que le ministre fasse son discours et que le principal critique de l'opposition prenne la parole à son tour et soulève une question: le ministre pourrait invoquer son droit de réponse et disposerait alors de 2 ou 3 minutes pour répondre directement à une des questions soulevées. Les membres de l'opposition pourraient jouir du même droit d'une façon limitée.

Il y a autre chose dont je voudrais parler et qui ne figure pas sur ma liste; cela ne vous surprendra certainement pas, c'est quelque chose de mineur, mais cela me semble important d'une certaine façon. Je pense que nous devons assouplir quelque peu le code du vêtement à la Chambre et je précise tout de suite que je ne dis pas cela parce que je n'aime pas porter une cravate. Comme vous le savez, nous avons maintenant des Indiens qui viennent à la Chambre, nous avons des Inuit, nous avons des gens qui viennent à la Chambre et dont les coutumes sont très différentes.

M. McGrath: Le costume autochtone est admis.

M. Allmand: Oui, je sais, mais tout de même, j'aimerais bien que le code du vêtement soit un peu moins sévère. Je l'ai déjà dit. Ce n,est pas un problème primordial, mais il ne faudrait pas oublier que nous sommes une Chambre des «communes» et qu'il ne convient pas d'être à ce point inflexible.

En conclusion, je veux vous parler d'un certain nombre de mesures destinées à rapprocher le Parlement du public, à le sensibiliser aux préoccupations du public, et également à le rendre plus compréhensible pour le public.

Mon premier point, ce sont les séances de la Chambre. J'ai mis cela dans ce chapitre, parce qu'il me semble que si nous voulons resserrer nos liens avec le public, nous devons rentrer dans nos circonscriptions plus souvent. Nous avons absolument besoin de savoir ce que pense le public. Pour ce faire, nous devons assister aux conseils communautaires, aux réunions locales des clubs, aux «jérémiades» de nos conseils municipaux, etc. Il y a évidemment la solution suggérée par le Conseil sur les affaires nationales: une semaine de libre toutes les cinq semaines, ce qui nous permettrait de nous libérer pour ce genre de choses; il y a aussi la solution des législatures de l'Ontario et du Québec: la semaine de quatre jours, des séances le mardi, mercredi, jeudi et vendredi, je ne sais pas . . .

[*Texte*]

An hon. Member: No, not Ontario.

Mr. Allmand: Ontario has only four-day weeks, do they not?

An hon. Member: No, Quebec does.

Mr. Allmand: Quebec does. I thought Ontario did too. What this does is give you the weekends, but none of those service groups that I mentioned meet. People say that you can do that on Saturday and Sunday. You cannot do that. I do not know of any of my community organizations that meet on Saturday or Sunday. A lot of them do meet on Monday, although they do meet on Wednesdays and Thursdays too. But I think we have a better chance going to a four-day sitting week, with one day to be in our constituencies, than having a complete week off every fifth week. I still think we can put in the total hours of government business that we have now in the remaining four days by rearranging the schedule.

• 1620

The second point to make Parliament more meaningful to the public is to consider changing the format of *Hansard*, Orders of the Day, Votes and Proceedings, and other parliamentary papers.

You know, it takes most rookie members of Parliament almost six months to understand those things—the jargon, the format. If you try to understand the agenda from the Orders of the Day, and you are not an old-timer here, you have an awful time. We complain that the public does not seem to understand what we are doing here. We say things like, "next session of the House", and that means maybe next year, it does not mean the next sitting day. I think all these things could be modernized to make them more understandable. A point at issue was just the other night when we had all those votes. The Speaker had one piece of paper with the motions on it that was different to what we had in the Orders of the Day, and we were all confused.

In any case, we could do a lot to change these papers and documents that go out, not just to ourselves, but to a lot of these associations. There are a lot of associations now in Ottawa that follow Parliament to try to find out what is going on. They often have to phone around because they do not understand what is going on.

Finally, my third point is with respect to televised proceedings in the House. I say that if we are televising Parliament again there should be some method of explaining to those who watch what it means.

If you watch a football game or if you watch even an opera on TV, somebody comes on and tries to explain what is happening and what the rules are. But here we have a very important institution in Canada, the Parliament of Canada, and there is no basic attempt to try to explain in that television

[*Traduction*]

Une voix: Non, pas en Ontario.

M. Allmand: L'Ontario a bien la semaine de quatre jours, n'est-ce pas?

Une voix: Non, le Québec seulement.

M. Allmand: Le Québec. Je croyais que l'Ontario le faisait aussi. Quoi qu'il en soit, avec notre système, nous n'avons que les fins de semaine; or, aucun de ces groupes dont j'ai parlé ne se réunit les fins de semaine. On nous dit toujours, vous pouvez vous en occuper le samedi et le dimanche, mais ce n'est pas possible. Je ne connais aucune organisation communautaire qui se réunisse le samedi ou le dimanche. Elles se réunissent souvent les lundis, mais il y en a qui se réunissent les mercredis et les jeudis également. De toute façon, avec une semaine de quatre jours, ça nous donne de plus grandes chances de pouvoir assister à ce genre de réunion que si nous avions une semaine de libre toutes les cinq semaines. Je pense que nous devrions pouvoir consacrer aux affaires du gouvernement autant de temps qu'à l'heure actuelle en réorganisant notre calendrier sur quatre jours.

Autre suggestion pour rapprocher le Parlement du public, on pourrait envisager de changer la présentation du *Hansard*, des affaires courantes, des procès-verbaux, et autres documents parlementaires.

Vous savez, les nouvelles recrues du Parlement ont besoin de près de six mois pour comprendre ce genre de choses, le jargon, la présentation, etc. A moins d'être un vieux de la vieille, il est diablement difficile de comprendre l'ordre du jour en consultant le Feuilleton. Et malgré tout, nous nous plaignons, et nous observons que le public n'a pas l'air de comprendre ce que nous faisons ici. Nous parlons, par exemple, de «la prochaine session de la Chambre» cela peut vouloir dire l'année prochaine et non pas la prochaine journée de séance. Je pense qu'on pourrait moderniser tout cela pour en faciliter la compréhension. Prenez l'autre soir où nous avons eu tous ces votes. Le président avait en main un morceau de papier avec une liste des motions; or, cette liste ne correspondait pas à ce qui figurait dans le Feuilleton; personne n'y comprenait rien.

Quoi qu'il en soit, il y a beaucoup à faire pour améliorer tous ces documents qui sont lus, pas seulement par nous, mais également par un grand nombre de ces associations. En effet, ne serait-ce qu'à Ottawa, il y a beaucoup d'associations qui essaient de suivre les travaux du Parlement et de savoir ce qui s'y passe. Très souvent, elles sont forcées de téléphoner un peu partout parce qu'elles ne comprennent pas ce qui se passe.

Enfin, j'en arrive à mon troisième point qui porte sur la télédiffusion des séances de la Chambre. Si nous continuons à téléviser les séances du Parlement, nous devons trouver le moyen d'expliquer ce qui se passe aux spectateurs.

Si vous regardez un match de football ou même un opéra à la télévision, il y a quelqu'un qui essaie de vous expliquer ce qui se passe, quelles sont les règles. Or, voilà une institution particulièrement importante pour le Canada, le Parlement canadien, et pourtant personne n'essaie d'expliquer à la télévi-

[*Text*]

format that we have Question Period and here is what usually happens. If you are a member of Parliament and you have a visiting group, you do that. But there are a lot of people who do not come to Parliament who watch it throughout the country. I am suggesting that we should have some kind of a simplified, explanatory commentary that would go on at the beginning or the end of the day, or even in periods, where you could inject that into the television proceedings to help people understand what is going on.

I also think that in Parliament itself there should be an interpretation centre. I was minister responsible for national parks. I think Jake Epp was, too. No, that was gone from his department. When you visit a national park, there is an information centre to explain to you the animals, the wildlife, and so on.

People come up here to Parliament Hill, and unless they know a member of Parliament . . . . I am suggesting that you should have a place—there should be a room— I am very serious about this—where you could go and there would be brochures explaining the rules of the House of Commons, and the history, and so on, so people would get full benefit of their visits here and understand what is happening.

The Chairman: Like an information office.

Mr. Allmand: Yes, with not just written material but also continual, short lectures. As I say, we do that in many other instruments of government. If you go to the national museums, they do it there. They do it in the national parks; they explain what is happening there.

I want to say that I did not have this in my ideas, but I certainly like the ideas that were put forward by certain groups that bills be sent to committee after first reading rather than second reading to give the members a chance to really have better input into the bills, and that estimates be sent to committees at an earlier stage than they are now so that there can be more meaningful work done on the estimates.

My final report relates to the Senate. I did not have it in here because I thought it was more of a constitutional matter, but Mr. Thacker raised it this morning with respect to the Senate and how do you deal with the regions of Canada.

I fully agree with Mr. Thacker that in the west and in the remote parts of Canada— one could even say in northern Ontario, because you cannot consider Ontario as just one region—there are parts of this country that feel left out of the mainstream because they are continually outvoted by the heavy-voting bloc of Ontario and Quebec. We have to deal with that.

You can deal with that in different ways. You could deal with it by a proportional representation system, or you could deal with it by reform in the Senate.

[*Translation*]

sion que nous avons une période des questions, que les règles sont les suivantes et que d'ordinaire les choses se déroulent de cette façon. Si un député fait visiter le Parlement à un groupe de personnes, c'est ce qu'il fait tout naturellement. Il y a beaucoup de gens dans tout le pays qui ne viennent pas au Parlement mais qui regardent les délibérations à la télévision. Je pense qu'on pourrait préparer un commentaire, une explication simple, qui pourrait passer au début ou à la fin de la journée ou pendant les intervalles; cela aiderait les gens à comprendre ce qui se passe.

Au Parlement même il devrait y avoir un centre d'interprétation. J'ai été ministre responsable des Parcs nationaux. Je crois que Jake Epp l'a été également. Non, cela ne relevait plus de son ministère. Quand vous visitez un parc national, il y a un centre d'information où on vous explique le mode de vie des animaux, les habitudes de la faune, etc.

Les gens viennent sur la Colline et, s'ils ne connaissent pas un député . . . Je pense qu'il devrait y avoir une pièce réservée, je vous assure que je trouve cela sérieux, où les gens pourraient aller pour prendre des brochures expliquant les règles de la Chambre des communes, son histoire, etc. Cela permettrait aux gens de mieux profiter de leur visite et de mieux comprendre ce qui se passe ici.

Le président: Comme un bureau d'information.

M. Allmand: Oui, mais pas seulement des dépliants, des sortes d'exposés permanents. Comme je l'ai dit, il y a beaucoup de branches du gouvernement où cela se fait. Si vous allez dans un musée national, on vous donnera des explications. Cela se fait également dans les parcs nationaux, on vous explique ce qui se passe.

Maintenant, je n'y avais pas pensé moi-même, mais il y a une idée qui a été avancée par certains groupes et qui me plaît beaucoup: la possibilité d'envoyer les bills en comité après la première lecture au lieu d'attendre la deuxième lecture; cela donnerait aux députés la chance de mieux participer à la préparation des bills. On a proposé également d'envoyer les prévisions budgétaires en comités un peu plus tôt qu'à l'heure actuelle car cela permettrait de mieux les approfondir.

Je vais terminer mes observations par le Sénat. Cela ne figurait pas dans ma liste car je considérais que c'était surtout une affaire constitutionnelle. Mais comme M. Thacker a parlé ce matin du Sénat et des caractéristiques régionales du Canada, je vais en parler également.

Je suis totalement d'accord avec M. Thacker quand il dit que dans l'Ouest et dans les parties isolées du Canada, on pourrait même parler du Nord de l'Ontario car il est difficile de considérer l'Ontario comme une seule région, bref, il y a certaines parties de ce pays qui se sentent négligées parce qu'elles ne pèsent pas assez lourd en face des deux gros blocs d'électeurs que sont l'Ontario et le Québec. Nous devons trouver une solution.

Plusieurs solutions sont possibles: on pourrait introduire un système de représentation proportionnelle, ou encore réformer le Sénat.

[*Texte*]

I personally believe that we should deal with it through reform of the Senate. I would agree with an elected Senate, with the same number of senators from each province—it could be six or ten senators—but the Senate would not deal with the points raised by Mr. Smith and others; the Senate would not have full veto powers. They would have only limited veto powers on very key issues that relate to the rights of the regions. On every other matter, they would only have a suspensive veto, as in the U.K. with the House of Lords. In other words, as was proposed in Bill C-60 prior to the 1979 election that there be veto in the Senate, with certain appointments, as in the United States, and with certain, let us say, changes to the Constitution and certain very other key legislation, which would be limited, but that with all other legislation they would not have any veto at all; they would only have a suspensive veto of maybe six months or one session or whatever.

• 1625

If you had it that way, the elected Senate could not compete with the fully elected House of Commons. Of course, the House of Commons could only introduce money bills, which is the case now and is the case in the United States. But what it would do is give credibility to the Parliament of Canada as an institution which can properly represent the interests of all Canada and not solely as it is perceived to be now; it is perceived to be an institution in control of Ontario and Quebec because Ontario and Quebec are overwhelmingly in favour of the heavy population areas. I think we have to do something.

I go along with the elected Senate with the limited veto and the suspensive veto, no money bills, and that they be elected at the time of the provincial elections, that there be equivalent . . . . Somebody said this morning that you cannot have the same number of senators for Prince Edward Island as for Ontario. In the United States they have two senators for Nevada and two senators for Vermont and two senators for New York State. They believe in counterbalance between the rep-by-pop system and the upper House. In the United States the Senate has a full veto; I am not suggesting that. I am suggesting you can justify that system as long as it is not a full veto but only a limited veto with a suspensive veto.

In any case, Mr. Chairman, I have put on record those particular suggestions. I think the latter one has more to do with constitutional reform than House reform, but it was brought up this morning, so I raise it.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Allmand.

Before calling on Mr. Cousineau, I just wanted to make one short comment. You mentioned electronic voting, which has interested a lot of members, and even the public and the press, to speed matters up. You mentioned specifically the night we

[*Traduction*]

Personnellement, je pense qu'il faudrait essayer de réformer le Sénat. Je serais d'accord avec l'idée d'un Sénat élu, un nombre égal de sénateurs pour chaque province, six ou dix, mais je ne suis pas d'accord par contre avec M. Smith et avec certains autres quand ils veulent donner au Sénat un droit de veto absolu. Son droit de veto serait limité et réservé à certaines questions relatives aux droits des régions. Dans tous les autres cas, le Sénat aurait, comme la Chambre des Lords au Rayaume-Uni, un droit de veto suependu automatiquement au bout d'une certaine période. Autrement dit, et c'est ce qui avait été proposé dans le Bill C-60 qui portait sur le droit de veto au Sénat et qui avait été déposé avant les élections de 1979, le Sénat exercerait un droit de veto dans certains cas bien définis: certaines nominations, comme c'est le cas aux États-Unis, certains changements constitutionnels et autres législations exceptionnelles. Dans tous les autres cas, ce droit de veto cesserait d'exister ou en tout cas, serait suspendu automatiquement au bout de six mois, ou è la fin d'une session, par exemple.

Avec ce système, un Sénat élu ne pourrait contredire une Chambre des communes entièrement élue. Evidemment, la Chambre des communes seule pourrait introduire les bills de subsides, ce qui est actuellement le cas, et ce qui est le cas également aux États-Unis. L'intérêt du système, c'est qu'il ferait du Parlement canadien une institution beaucoup plus représentative des intérêts de tout le Canada et non pas une institution, comme on la perçoit actuellement, principalement au service de l'Ontario et du Québec pour cette simple raison que la population est très concentrée dans cette région. Nous devons faire quelque chose à ce sujet.

Je suis en faveur de l'idée d'un Sénat élu avec un droit de veto limité et suspension automatique du droit de veto, pas de bill de subsides et des élections en même que les élections provinciales. Quelqu'un a dit ce matin qu'on ne pouvait tout de même pas élire autant de sénateurs pour l'Ile-du-Prince-Édouard que pour l'Ontario. Aux États-Unis, il y a deux sénateurs pour le Nevada, deux sénateurs pour le Vermont, deux sénateurs pour l'État de New York. Les Américains estiment que la Chambre basse où la représentation est proportionnelle suffit à équilibrer le système. Là-bas, le Sénat a un droit de veto total; ce n'est pas ce que je propose. Je pense que ce système-là peut se justifier, mais seulement à condition de prévoir un droit de veto limité accompagné d'une clause de suspension automatique du droit de veto.

Monsieur le président, voilà donc les suggestions que je voulais vous faire. Vers la fin, je me suis un peu éloigné de la réforme de la Chambre et j'ai abordé des questions plus constitutionnelles, mais comme on en avait déjà parlé ce matin, j'ai décidé de poursuivre.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Allmand.

Avant de donner la parole à M. Cousineau, je veux faire une observation. Vous avez parlé de scrutin électronique, beaucoup de députés s'intéressent à ce système, de même que le public et la presse, car il permettrait d'accélérer les choses. Vous nous

[*Text*]

had 22 or 23 votes. As I look back on the scene of that evening, I think it would have been utter chaos if we had had electronic voting. I am sure there were members—and I am one of them—on two occasions I voted on something .... I I did not know if I was right or not, the way I was interpreting, because of the argument that was going on with regard to what the Speaker had and what other people were telling her should have been on the list. As I checked with some of my colleagues where I was sitting, I would say, within seven or eight seats of where I was sitting, that at least five of them were in the same predicament as I was.

Mr. Allmand: I agree with you.

The Chairman: I think that was not a good example.

Mr. Allmand: You yourself said this morning that many of these reforms have to be taken in conjunction with others.

The Chairman: Right.

Mr. Allmand: You have to have a much better system of papers and documents—

The Chairman: Right.

Mr. Allmand: —for members to work from. So, when the Speaker says, now we are going to vote on order such and such, on page such and such in the order paper—

The Chairman: We should have it on our desks.

Mr. Allmand: —it is there and very easy to find and easy to understand.

The Chairman: Right.

Mr. Allmand: The documents were confused that night. But I think if you had the proper documents, you would have done the whole thing maybe in an hour rather than three or four hours.

The Chairman: Very definitely so. Anybody who has been at the UN would agree with you on that.

Mr. Allmand: But we need the proper papers so we know what we are doing.

The Chairman: They should be on our desks at the same time as everybody else ....

Mr. Allmand: Right.

The Chairman: Okay.

Monsieur Cousineau, s'il vous plaît.

M. Cousineau: Merci, monsieur le président. J'essaierai d'être très bref.

Je pense que nous sommes tous d'accord, ici, les membres de ce Comité, pour dire qu'il faut assurer le bon fonctionnement du Parlement et revaloriser le rôle du député; et peut-être en même temps, j'espère, changer l'image qu'a le grand public de ses représentants et peut-être aussi changer l'attitude des

[*Translation*]

avez rappelé le soir où nous avons eu 22 ou 23 votes. Or, si je me souviens bien de ce qui s'est passé ce soir-là, si nous avions eu le scrutin électronique, cela aurait été un chaos total. Je suis certain d'ailleurs que des députés, cela m'est arrivé à moi-même, à deux occasions j'ai voté sur quelque chose ... A un moment donné je me suis vraiment demandé ce que j'étais en train de faire, parce qu'il y avait une discussion sur ce que le président avait sur sa liste et ce qu.elle aurait dû avoir d'après certaines personnes. J'ai vérifié auprès de mes voisins et, autant que je puisse juger, sur les sept ou huit personnes auxquelles j'ai posé la question, il y en avait au moins cinq qui avaient les mêmes difficultés que moi.

M. Allmand: Je suis d'accord avec vous.

Le président: C'était un très mauvais exemple.

M. Allmand: Vous avez dit vous-même ce matin qu'un grand nombre de ces réformes doivent être considérées en conjonction avec d'autres réformes.

Le président: Exactement.

M. Allmand: Il faut améliorer le système de documentation et de publication ...

Le président: Exactement.

M. Allmand: ... c'est le seul moyen de faciliter notre travail. Ainsi, quand le président déclare: nous allons maintenant voter sur telle et telle chose, à telle et telle page du Feuilleton ...

Le président: Nous devons l'avoir sous les yeux.

M. Allmand: ... c'est bien plus facile à retrouver et à comprendre.

Le président: Exactement.

M. Allmand: Ce soir-là, les documents étaient tout mélangés. Mais avec des documents bien classés, toute l'opération aurait pu durer moins d'une heure au lieu des trois ou quatre qu'il nous a fallu.

Le président: Absolument. Quiconque a assisté à une séance des Nations Unies en conviendra.

M. Allmand: Mais il nous faut absolument des documents bien préparés pour que nous puissions savoir ce que nous faisons.

Le président: Et ils devraient nous parvenir en même temps à tous ...

M. Allmand: Parfaitement.

Le président: D'accord.

Mr. Cousineau, if you please.

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman. I shall be brief.

I believe we are all in agreement, all the members of the committee, we want to improve the workings of Parliament, we want to give members of Parliament a more meaningful role, and at the same time, at least I hope so, we want to change the image of members of Parliament in the eyes of the

[*Texte*]

députés. Cela, ce sont des notes que j'avais ce matin et, à ma grande surprise, sur l'heure du midi, au sujet du quorum, j'ai pris connaissance d'un article qui a été publié dans *The Globe and Mail* du 15 juillet 1982, à propos d'une enquête faite par . . .

• 1630

. . . Goldfarb Consultants, which reads: In terms of whom the public has confidence in, politicians generally rank lowest.

When you read something like that, it makes you wonder about a lot of things. Who is the victim every time something happens according to the general public?—it is the politician. Whose fault is that? Is it the parliamentarian himself or is it Parliament or is it television? I have asked questions about the necessity of television in Parliament and have listened to what Jim McGrath said about Parliament's not being the same since TV has entered our living-rooms. Is it because of heckling on one side and the other; is it because of insults by members of my party? I will give you an example, since this committee has to be conducted in a non-partisan way. Some of my people would call Roch La Salle a separatist, and some members from the opposition would call the Prime Minister every name under the sun.

In order to change the image we have, or to change whatever is written in *The Globe and Mail*, I wonder whether this question of really making Parliament function, not on square wheels, as we say, in French, but on round wheels . . . . I will not talk about accountability or *le processus législatif*—legislative process— I will limit myself to what happens day in and day out in the House. As everybody knows, I have not missed too many sittings. I have tried to be very objective in this. I have given my contribution on this in writing and right now I will give a brief résumé of that. It is in French, and I hope that someone will translate it.

The Chairman: If you read it, it will be in both languages in the *Minutes of Proceedings* of the committee.

Mr. Dionne (Northumberland—Mirimachi): Mr. Chairman, if Mr. Cousineau does not want to read it all, I would be happy to move that his whole presentation be included in today's proceedings.

The Chairman: It is very short. He may wish to read it.

Mr. Cousineau: My intention is to give a résumé of what I have in here and perhaps make a few comments or perhaps hear some comments of my colleagues. First of all, a quorum in the House.

Eh bien, le quorum à la Chambre des communes, pour ma part, quand on parle de l'augmenter à 50, ça c'est rêver en couleur. Je m'excuse, mais quand M. Fraser se disait d'accord avec M. Knowles pour l'augmenter à 50, je vous avoue, franchement, que les temps ont changé; on n'est plus en 1965,

[*Traduction*]

public at large and maybe also in the eyes of the members themselves. Those are notes I had this morning and to my big surprise, I found, at lunch time, an article published in the *Globe and Mail* of July 15, 1982 which deals with the matter of the quorum and a study which had been made by . . . .

. . . la société de consultants Goldfarb et qui dit: les hommes politiques sont les personnes en qui le public a le moins confiance.

Quand on lit une déclaration comme celle-là, on se pose beaucoup de questions. Aux yeux du grand public, chaque fois qu'un problème survient c'est l'homme politique qui est coupable. Mais à qui la faute? Est-ce la faute des parlementaires eux-mêmes, du Parlement ou de la télévision? J'ai posé quelques questions au sujet de la nécessité de la télédiffusion des débats de la Chambre et j'ai entendu ce que Jim McGrath a dit au sujet des changements qui se sont produits au Parlement depuis que les débats sont diffusés. Qu'est-ce qui est à la base de cette perception? Est-ce la chahut de part et d'autre, sont-ce les insultes que lancent les députés de mon parti? J'aimerais vous donner un exemple, comme ce comité se comporte de manière non partisane. Certains députés de mon parti considèrent Rock LaSalle comme un séparatiste et certains députés de l'opposition traitent le premier ministre de tous les noms.

Pour changer la perception qu'a le public des hommes politiques ou changer la situation décrite dans le *Globe and Mail*, je me demande si, pour faire fonctionner le Parlement efficacement, le faire tourner rondement et non pas sur des roues carrées, comme nous disons en français . . . Je ne parlerai pas de responsabilité ni de processus législatif, je me limiterai à parler de ce qui se passe tous les jours à la Chambre. Comme chacun sait, je n'ai pas manqué beaucoup de séances. J'ai essayé d'être très objectif. J'ai mis mes observations par écrit et je veux vous en donner un court résumé. C'est en français, j'espère que ce sera traduit.

Le président: Si vous lisez votre texte, il sera publié dans les deux langues dans le compte rendu du comité.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Monsieur le président, si M. Cousineau ne veut pas lire tout son texte, il me fera plaisir de proposer que son exposé soit inclus dans le compte rendu d'aujourd'hui.

Le président: C'est un texte très court. Il souhaite peut-être le lire.

M. Cousineau: J'avais l'intention de vous donner un bref résumé et de faire quelques observations ensuite. J'aimerais également entendre les commentaires de mes collègues, s'ils le souhaitent. Je vais commencer par parler du quorum à la Chambre.

Personally, when I hear people talking about increasing the quorum at the House of Commons to 50 members, I find it very unrealistic. I am sorry, but when Mr. Fraser said he agreed with Mr. Knowles with regard to increasing it to 50, I must say that times have changed. We are no longer in 1965.

[*Text*]

on est rendu en 1982. Un nombre de 20, quant à moi, est un nombre qui a du sens. Cependant, l'opposition semble penser que c'est toujours au gouvernement d'assurer le quorum. C'est dommage, mais je dois dire que c'est toujours les députés d'arrière-ban qui forment le quorum en Chambre et ils sont payés de la même façon, ils reçoivent le même salaire que les députés de l'opposition. C'est pour cela que je propose qu'il y ait une représentation proportionnelle du nombre de députés en Chambre. Alors, actuellement, étant donné que le nombre est de 20, les libéraux se doivent d'avoir 11 députés, les conservateurs 7, le N.P.D. 2. Dans le cas des comités permanents de la Chambre, je limiterais cela à 10 et je suggérerais aussi une représentation proportionnelle.

Quant aux débats en Chambre, comme je l'ai dit plus tôt, je suis là tous les jours, et je dois vous avouer franchement que 20 minutes suffisent pour tout le monde, excepté pour le premier ministre et les chefs de l'opposition pour qui le temps serait illimité. Et peut-être aussi, dans le cas des motions ou des bills présentés par des ministres ou des gens de l'opposition, le parrain pourrait avoir 30 minutes et les répondants des autres partis 30 minutes. Mais en général, je crois sincèrement que tous les discours des députés devraient être limités à 20 minutes, sauf pour les cas d'exception que j'ai mentionnés.

• 1635

La question d'ajournement.., vous avez touché à cela, vous avez touché le bobo ce matin. C'est peut-être une des causes, monsieur le président, pour laquelle nous avons cette atmosphère à la Chambre. On n'est pas maître de sa destinée comme telle, on est gouvernés par l'opinion publique, on est gouvernés même parfois par les gens de notre comté. C'est peut-être aussi une raison pour qu'un article semblable soit publié dans le journal *The Globe and Mail*, parce qu'on n'est pas capable à ce moment-ci de la partie, à cause des règlements, d'avoir une vie convenable avec nos familles.

En ce qui concerne les heures de la Chambre, M. Fisher, lorsqu'il est venu témoigner ici, nous a dit que rien ne nous empêchait de mettre en vigueur, suivant le consentement des trois leaders, certains changements que l'on voudrait proposer. Et il parlait même de l'automne pour essayer, «si cela vous plaît», certains changements. Pour ma part, je propose fortement que les heures de la Chambre, et particulièrement le vendredi . . . s'il était possible de le faire, soient des heures de session entre 9 heures et 14h00; et également, pour que les députés aient une vie convenable avec leur famille et puissent aussi avoir des contacts réguliers avec les gens de leur comté, que les votes soient limités aux mardi, mercredi et jeudi, et quant aux heures, sans aller dans les détails, elles sont indiquées dans mon mémoire.

En ce qui concerne les cloches, eh bien, mon Dieu.., il faut absolument que ce soit réglé cette histoire de cloche-là; les détails sont là.

Les motions, en vertu de l'article 43, comme telles, les débats d'urgence et tout cela . . . Sincèrement, je ne suis pas d'accord avec une personne en particulier qui a donné son opinion l'autre jour en ce qui concerne la nécessité des motions

[*Translation*]

We are in 1982. I feel that 20 is reasonable. However, the opposition seems to feel that it is always up to the government to see that there is a quorum. That is unfortunate, but I must say that it is always the government backbenchers who make up the quorum at the House and they are paid the same as the opposition members. That is why I suggest that there be a proportional representation of the number of members in the House. Therefore, since the quorum is now 20, the Liberals should have 11 members, the Conservative, 7, and the NDP, 2. In the case of standing committees of the House, I would limit this to 10 and also recommend proportional representation.

With regard to the debates in the House, as I said earlier, I am there every day and I must say frankly that 20 minutes are enough for everyone, except for the prime minister and the leaders of the opposition who would have unlimited time. Perhaps also in the case of motions or bills presented by ministers or members of the opposition, the sponsor could have 30 minutes as well as speakers replying from other parties. But as a general rule, I sincerely believe that all speeches of Members of Parliament should be limited to 20 minutes, excluding those cases I already mentioned.

As for adjournment, you touched upon this sore point this morning. This may be one of the reasons for the atmosphere in the House. We are not masters of our fate, we are governed by public opinion and even by the opinion of people in our riding. This may also explain why there are articles such as the one I referred to in the *Globe and Mail*. Because of our rules, we are not even able to have a decent family life.

As for the hours of sitting, Mr. Fisher told us during his appearance that nothing prevented us from putting into effect whatever changes we wanted, once the three leaders agreed. He even talked about starting some of these changes next autumn, if we were interested. Personally, I am strongly in favour of sitting between 9.00 and 2.00 p.m., particulary on Friday; in addition, so that members can have a decent family life and also regular contact with the people from their riding, that votes be limited to Tuesday, Wednesday and Thursday and although I will not go into detail about the times, they are indicated in my brief.

We also must do something about the bell and I make some proposals in my paper.

As for motions under Standing Order 43, emergency debates and so forth, I am not at all in agreement with the person who spoke the other day in favour of retaining motions under Standing Order 43. Since people continue to make a

[*Texte*]

en vertu de l'article 43. Pour ma part, tant et aussi longtemps que l'on va en faire une farce, j'opterai effectivement pour l'abolition complète ou que l'Orateur ou la personne qui occupera le siège présidentiel ne reconnaisse pas une personne qui manque de sérieux au sujet de ces motions. Je pense que je n'ai pas besoin d'insister là-dessus.

L'heure des députés, quant à moi, devrait être changée et être, disons, entre 18h00 et 19h00 le soir parce que, pour se servir de l'expression anglaise,

that is prime time on television and the unfortunate part is we are all having a good meal, while on the other hand a member could have a lot of exposure if private members' was between 6 p.m. and 7 p.m.

Sur les votes libres, eh bien, vous allez avoir mes commentaires; je crois qu'il devrait y en avoir un petit peu plus, et que ce ne soit pas toujours des votes de non-confiance sur certains sujets. On pourrait changer cela.

Le président du comité, pour ma part, devrait être rémunéré et nommé pour une période de deux ans; et sujet à ré-élection possible, naturellement.

En ce qui concerne les *late-shows*, comme on les appelle communément, je crois que l'heure devrait aussi être changée. Je suggère que ce soit entre 19h00 et 19h30 le soir.

Comme conclusion, monsieur le président, si on veut que ce Comité.., que toutes les recommandations que nous allons faire, si on veut que cela ait du sens et qu'il y ait de la suite dans tout cela, il faut absulument, à chaque année, qu'il y ait un comité spécial de formé et qu'il y ait une certaine révision sur toutes les discussions, tous les débats de la Chambre, sur toutes questions de procédure, toutes questions de privilège et ainsi de suite, de façon à ce que l'année suivante cela ne soit pas répété.

Et comme deuxième conclusion à tout cela, je répète ce que vous avez dit ce matin, monsieur le président, c'est qu'on a demandé à un comité d'étudier cela en 1976. M. Baker est arrivé avec des recommandations en 1979 et on est encore devant tout cela ... Et puis là, mon Dieu.., Seigneur! Il est fortement question que nous demeurions ici jusqu'au 15 août.

• 1640

Si on pouvait faire ce changement, ... penser au côté humain dans toutes les décisions que nous pourrions prendre ..., si on pouvait établir un calendrier fixe sur les heures, les jours des débats de la Chambre, je serais l'homme le plus heureux du monde et je crois que beaucoup de députés et d'électeurs apprécieraient cela aussi. Alors, voilà, monsieur le président, ce sont les commentaires que j'avais à faire.

Le président: Merci, monsieur Cousineau. Est-ce qu'il y a des commentaires?

Are there any questions or opinions on Mr. Cousineau's presentation?

Mr. Cullen.

[*Traduction*]

joke out of it, I think that this section should either be eliminated or the person occupying the chair refuse to recognize those who are not serious in making such motions. I do not think there is any need to insist on this point.

I think that we should change the private members' hour and schedule it for 6.00-7.00 p.m. in the evening since

ce sont les heures de grande écoute à la télévision et c'est justement l'heure à laquelle nous prenons notre repas, mais un député pourrait rejoindre un très grand public si cette période était entre 18 et 19 heures.

I also have something to say about free votes; I think that there should be more of them and that in some cases they not always be votes of non-confidence. We could change that.

In my opinion, committee chairmen should be remunerated and appointed for a two-year period, subject to possible reappointment, of course.

As for the late shows, as they are commonly known, I think that the hour should also be changed and suggest that it be scheduled between 7.00 and 7.30 in the evening.

In conclusion, Mr. Chairman, if we want all our recommendations to be meaningful and be followed up, it is essential for us to have a special committee every year responsible for reviewing all discussions and debates in the House on matters of procedure and privilege so that the same problems do not occur year in year out.

As you mentioned this morning, Mr. Chairman, a committee did already carry out an investigation of the subject in 1976. Mr. Baker brought forward some recommendations in 1979 and we are still faced with the problem. And now, there is a good chance that we will be staying here until August 15.

If we could have that modification ... if we could think of the human side in every decision we might take ... if we could have a regular program for hours and days of debates in the House, I would be the happiest man in the world and I think many members and many constituents would also appreciate that. So, Mr. Chairman, those were the comments I had to make.

The Chairman: Thank you, Mr. Cousineau. Are there any other comments?

Avez-vous des questions à poser ou des remarques concernant les déclarations de M. Cousineau?

Monsieur Cullen.

[*Text*]

Mr. Cullen: Very briefly. I think Mr. Cousineau has touched on something that bothers a lot around here and certainly bothers the audience out there, and that is that you cannot legislate good manners or decent behaviour. By the same token, as I was taught here yesterday, it is a form of an arena. When someone makes an insulting remark from the other side, the natural tendency is to respond in kind. I think the decorum of the House is something we are going to have to think about, but I do not think any changes we make here are going to bring about that kind of change. Certainly television, as Mr. McGrath has said, has brought some changes—the hand-clapping now, the gathering of the bodies around the speaker. I do not think we dress any better now than we did when I first came here, but I think we dress for television now rather than .... The loud ties are gone and a lot of the things where you fade into the background. The decorum part is part and parcel of the way we conduct ourselves personally. The people are surprised when you go to a public meeting and conduct yourself like a lady or a gentleman and then see the behaviour that you have in the House of Commons. You think you are talking to two different people. So we may have to be aware of that, particularly with television in the House. I am not sure, though, that people who cannot handle heckling .... I know when Mr. Diefenbaker was here he was the last guy in the world you would ever heckle. We used to sit and talk to one another and mumble and try to ignore him, because that used to drive him crazy; but if you heckled him, he was a giant. It enhanced his speech, whereas others totally collapsed with the heckling.

You hear some people reading a speech and they cannot pronounce the words; you know that they have not even written the speech. That is the sort of thing I think hurts the image out there a little.

I certainly think we have something to learn about manners here, at least in conducting ourselves. I am not sure that any changes we make here are going to have that kind of an impact.

The Chairman: Thank you.

We have Mr. Epp and Mr. Dionne who wish to comment on Mr. Cousineau's presentation.

Mr. Epp: Thank you. Mr. Chairman, I think when we look at these suggestions—and I am not looking specifically at Mr. Cousineau's only, but Mr. Allmand's and generally the exercise we are in today—it is one thing to look at a specific suggestion and say that suggestion could have some validity. I am not trying to say out of hand that they do not have validity, but I do think eventually you have to look at the whole package: What are you doing to the place? I do not ever want

[*Translation*]

M. Cullen: Je serai bref. Je pense que M. Cousineau a mis le doigt sur quelque chose dont nous sommes plusieurs à nous préoccuper ici, et qui gène également le public, c'est que l'on ne peut imposer par la loi les bonnes manières et la politesse. En même temps, comme on nous le disait hier, il s'agit d'une enceinte faite pour le débat. Lorsque quelqu'un fait une remarque insultante, la tendance naturelle est de répondre de la même façon. Je pense effectivement que tout le décorum de la Chambre est quelque chose qu'il faudra repenser, mais en même temps je ne pense pas que les modifications que nous apporterons ici vont véritablement influencer les choses dans le sens où vous le voudriez. Il est certain que la télévision, comme M. McGrath le disait, a amené une certaine évolution—on applaudit maintenant, l'orateur est très entouré. Je ne pense pas par contre que nous nous habillions mieux maintenant qu'à l'époque où je suis arrivé, mais il est certain que nous le faisons pour la télévision plutôt que ... Les cravates trop voyantes ont disparu, et par ailleurs des tas de choses qui vous font disparaître à l'arrière-plan. Le décorum fait donc partie intégrante de la façon dont chacun se conduit individuellement. Les gens sont surpris de constater que les mêmes personnes qui aux réunions publiques se conduisent comme des dames et des gentlemen, ont un comportement différent à la Chambre. On a l'impression qu'il s'agit de personnes différentes. Il faudra peut-être donc y penser, et notamment en raison de la présence de la télévision dans la Chambre. Je ne suis pas certain, toutefois, que ceux qui ne sont pas capables de supporter les interruptions ... Je me rappelle que lorsque M. Diefenbaker était ici, c'était certainement la dernière personne que vous auriez pensé interrompre. Nous restions bien assis, parlions l'un à l'autre à voix basse en cherchant à ne pas le gêner, parce que cela avait l'habitude de le rendre fou. Mais si vous le «harceliez», il devenait un véritable géant. Cela donnait des ailes à son discours, alors que l'on en voit d,autres s,écrouler complètement.

Vous entendez des gens qui lisent un discours sans être à même de prononcer les mots; vous pouvez deviner que ce n'est pas eux qui l'ont écrit. Voilà des détails qui nuisent à notre image.

Il est certain que nous en avons encore à apprendre en ce qui concerne les bonnes manières que nous devrions avoir en Chambre et je ne suis pas certain que les modifications auxquelles nous voudrions procéder ici vont avoir les conséquences souhaitées.

Le président: Merci.

Nous avons ensuite M. Epp et M. Dionne qui voudraient faire quelques remarques concernant l'exposé de M. Cousineau.

M. Epp: Merci. Monsieur le président, en regardant de plus près ces propositions—et je ne parle pas seulement de celles de M. Cousineau, mais également de celles de M. Allmand, et de toutes les autres qui font l'objet de nos débats aujourd'hui—je pense qu'il n'est pas possible d'en isoler une pour dire qu'elle est bonne. Je ne cherche pas à dire qu'elles n,ont pas leur justification, mais je crois qu'il faut regarder l'ensemble et ce qu'elles risquent de faire de la Chambre. Je ne veux surtout

[*Texte*]

to see Parliament becoming tame. Parliament is the place where the sinew of the nation is strengthened and where ideas are being debated.

I think Tommy Douglas is at least given credit for the statement that Parliament is a democracy's excuse for war.

So when a person comes here, I think the rules should demand accountability. Obviously, there is a certain level of behaviour, as Mr. Cullen says, that has to prevail in the place. But I would be worried to look at the merit that any one suggestion might have in isolation but not the total impact it would have on the place. I am not saying that Parliament is perfect; I think that is why we are sitting around this table: we all agree it is not. But I would be concerned to make it appear either to be better television or that its spontaneity could be removed or that the issues that are vital to people in the country, but abrasive to others, should not have their day.

I only want to throw a warning today; I do not want to put sand in the gears or anything else. But I think when we look at individual items we had better be careful that they in fact do not change the place to a point where we might say, "It is better television, but it is not Parliament".

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Dionne wishes to comment as well, and then we will have Mr. Collenette with his presentation, and then Mr. McGrath.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I will speak first about Warren Allmand's suggestions regarding the committee chairmen and membership and then about decorum in the House.

• 1645

I agree with Mr. Allmand. It is, I suppose, a bit self-serving for me to speak about committee chairmen since I am one, but I agree when Warren says that committee chairman very often work harder than parliamentary secretaries. I happen to have been both and I know that I work much harder as a committee chairman; it takes a great deal more of my time than being a parliamentary secretary did. I would disagree with the suggestion that, I think, Mr. Cousineau made, that committee chairman be appointed for two years only. I would say for a given parliament.

I think committees should be relatively small. I would suggest eleven members for most committees. I think part of the remuneration of members should be for their service on committees because it is patently obvious that a handful of members from the various parties are the ones who actually go

[*Traduction*]

pas que l'on fasse du Parlement une instance domestiquée. Le Parlement est le lieu d'où la nation tire ses forces vives, une enceinte où des idées sont débattues.

Je pense qu'il faut reconnaître à l'actif de Tommy Douglas d'avoir déclaré un jour que le Parlement était une forme démocratique d'euphémisme pour l'état de guerre.

Lorsque quelqu'un arrive ici, je pense que la règle devrait être surtout une exigence de responsabilité. De toute évidence, comme le disait M. Cullen, on devrait demander qu'un certain type de comportement soit respecté. Mais je serais par ailleurs extrêmement gêné de voir que telle ou telle proposition qui aurait un certain intérêt soit isolée de l'ensemble, à tel point que l'on manque à voir les répercussions que cela aurait sur notre Chambre. Je ne dis pas que le Parlement est parfait; c'est précisément la raison de notre présence autour de cette table: nous sommes tous d,accord pour dire qu'il est loin d'être parfait. Mais je serais extrêmement déçu que nous cherchions à en faire une meilleure «émission de télé», ou que la spontanéité en soit bridée, ou même que certaines questions, vitables à certains Canadiens, ne soient pas soulevées sous prétexte qu'elles en gênent d'autres.

Je tiens donc à lancer un avertissement; je ne cherche évidemment pas à mettre des bâtons, ni quoi que ce soit d'autre dans les roues. Mais en considérant ces diverses questions, je crois que nous devrions faire preuve de prudence, et ne pas faire de cette assemblée quelque chose dont on dirait que c'est une meilleure émission de télévision, mais que ça n'est plus un Parlement.

Le président: Merci beaucoup.

M. Dionne a également quelques commentaires à faire, ensuite M. Collenette nous fera son exposé et ensuite M. McGrath aura la parole.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je parlerai d'abord des propositions de Warren Allmand concernant les présidents de comité et le nombre de membres des comités, puis des questions de décorum à la Chambre.

Je suis d'accord avec M. Allmand. On pensera peut-être que je suis partial, lorsque je parle des présidents de comité, en étant un moi-même, mais je suis d'accord avec Warren pour dire que nous travaillons souvent plus dur que les secrétaires parlementaires. Il se trouve que j'ai occupé ces deux fonctions, et je sais que je travaille plus comme président de comité. J'y consacre beaucoup plus de mon temps que je ne le faisais lorsque j'étais secrétaire parlementaire. Je suis en désaccord avec M. Cousineau lorsqu'il propose que l'on nomme les présidents de comité pour deux ans seulement. Je dirais plutôt une législature entière.

Je pense que les comités devraient être de taille réduite. Je proposerais par exemple 11 membres pour la plupart d'entre eux. Je pense par ailleurs qu'une partie de la rémunération des députés devrait correspondre aux services qu'ils rendent en comités, puisqu'il est évident qu'une poignée de députés de

[*Text*]

to and do the work in committees. It seems to me grossly unfair that those members who put in that time and do the necessary study to be effective committee members should not be paid in a different manner from those who do other things that are not necessarily part of the role of the member of Parliament.

Like Mr. Epp, I certainly would not want to see the House of Commons become a sterile institution. Heckling as it is called, within reason, I think is advantageous for good debate and I would not want to see it cut out. Somebody mentioned Mr. Diefenbaker; I guess it was Mr. Cullen. One heckled him at his peril, but it was fun nonetheless. He enjoyed it and it did make the debate more lively. Personally, when I am speaking, if I am heckled a bit, I find that I can make a better speech. I think it makes for more lively debate and less droning in the House. So I would not want to see us devise rules that would take that out.

We have to look at the dress of members, I think, and we have to include the galleries in that. There is gross unfairness now in the standards of dress. If I want to take a constituent or a friend to the Private Members' Gallery and it happens to be a male, he has to have a shirt, tie and jacket, but if it happens to be a female and she is in the nude, I can take her in. There is no restriction. In fact, I saw a female in the Senate Gallery this very week dressed in shorts and a rather skimpy top. I am not passing judgment on that, Mr. Chairman; I am simply saying that we must have the same standards. I think it is ridiculous that we have to have different standards. I think Warren made a very good point when he said we have to relax the standards of dress, but we must do that in such a way that the House of Commons will not become a house of slobs, so to speak.

The Chairman: Yes, we will give Mr. Cousineau the right to reply for a minute, and then we will go to Mr. McGrath, and then Mr. Collenette.

Mr. Cousineau: I would not want the members of this committee to think I am against heckling. It is just that I said that the attitude of the House with all these changes could change. I would definitely be against anybody who would say that heckling must stop because this is part of the ballgame; but, there is heckling and heckling, and there is insult and insult. This is what I am getting at in reality. Comments by newspapers like that— is it because of this attitude in the House? A lot of times there are sour moods. Regardless of the policies, regardless of the member himself belonging to a certain party, that has no bearing whatever. What I am getting at is that there definitely has to be, as far as I am concerned, a change in attitude, a change in image, so that we do not get these things every year or so. That is all I am saying

[*Translation*]

tous les partis fait le travail des comités. Il me semble tout à fait injuste que ceux-ci, qui consacrent leur temps et font les recherches nécessaires pour que leur travail de comité soit efficace, ne soient pas rémunérés de façon différente de ceux qui s'occupent parfois à des choses ne rentrant pas nécessairement dans les attributions d'un député.

Comme M. Epp, je ne désire pas que la Chambre des communes devienne une institution stérile. Le «harcèlement» de l'orateur, dans les limites du raisonnable, a bien des avantages pour le débat, et je ne voudrais pas que cette pratique soit supprimée. Quelqu'un a parlé de M. Diefenbaker; je pense que c'était M. Cullen. Celui qui le harcelait le faisait à ses risques et périls, mais néanmoins on ne s'ennuyait pas. Il semble bien qu'il appréciait ce genre de pratique et le débat en était d'autant plus vivant. Lorsque j'ai l'occasion de prendre la parole et d'être poursuivi de commentaires, je trouve que cela me permet de faire un discours bien meilleur. Cela rend les débats plus vivants et la Chambre moins ennuyeuse. Je ne voudrais donc pas que nous adoptions un règlement qui interdise cette pratique.

Je crois aussi que nous devons faire attention à l'habillement des députés, et cela concerne également la tribune des visiteurs. A ce sujet, je trouve que nous avons deux poids deux mesures. Si j'invite par exemple un électeur, ou un ami, à la tribune des députés, et si celui-ci est un homme, on exige qu'il ait chemise, cravate et veston, alors que les femmes peuvent y aller dans une tenue très légère. Sans restriction. De fait, j'ai vu une femme à la tribune du Sénat qui était en culotte courte et vêtue d'un haut plutôt provocant. Je m'abstiens de tout jugement, monsieur le président, mais j'aimerais dire que nous devons avoir les mêmes normes pour les unes et pour les autres. Il est ridicule qu'il y ait deux poids deux mesures. Je crois que Warren a tout à fait raison de demander que les exigences en matière d'habillement soient un peu assouplies, mais nous devons veiller à ce que la Chambre des communes n'en devienne pas pour autant un ramassis de rustauds, si vous me permettez l'expression.

Le président: Oui; nous allons donner la parole à M. Cousineau pour une minute, et nous passerons ensuite à M. McGrath puis à M. Collenette.

M. Cousineau: Je n'aimerais pas que les membres de ce comité pensent que je m'oppose à la pratique du harcèlement à la Chambre. J'ai simplement dit que ces pratiques de la Chambre, avec toutes ces modifications, pourraient évoluer. Je m'opposerai à toute personne qui demanderait que la pratique du harcèlement soit interdite, étant donné que cela fait partie du jeu oratoire; mais, il y a harcèlement et harcèlement, et il y a également insulte et insulte. Voilà ce que je voulais préciser. Certains commentaires de la presse comme ceux . . . Cela remet-il en cause le comportement de la Chambre? Il arrive fréquemment que l'on soit de mauvaise humeur. Quelle que soit la politique en cause, quel que soit le député lui-même et son parti, cela n'a aucune importance. Je veux simplement dire qu'il doit y avoir une modification des comportements, une modification de notre image, afin que nous ne nous retrouvions pas avec ce genre de commentaire chaque année. Voilà.

[*Texte*]

The Chairman: Yes, Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I will just make one comment. I was struck by what Mr. Epp said and the way in which he put it forward. I am looking at page 2 of Mr. Allmand's submission, section (*b*), paragraph (2) where he talked about Parliament being dissolved on explicit motions by government or opposition.

• 1650

I wonder whether the research staff might include in the things that they would take a look at, a motion that was put in the sixties by the Honourable R.A. Bell. I have a reference to it somewhere. It had something to do with the life of Parliament, the powers of the Prime Minister on dissolution, questions of confidence, and a number of other things. It might make an interesting review in the documents for the members to take a look at that. I cannot be any more specific than that except, as I say, it relates to this question and it should be included perhaps in the things that would be considered. I guess I should just really flag that.

The Chairman: Okay. Mr. Thacker has a comment on Mr. Cousineau's presentation, if you could wait a minute. Mr. Thacker.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, mine is on a point of order.

The Chairman: Oh, okay, I am sorry. It is a point of order.

Mr. Thacker: I wonder whether the members would agree that my written presentation this morning be attached, because I did not read it word for word.

The Chairman: Oh, yes, definitely. Yes, I think we should make sure that every member who has made a presentation and who wishes to have the copy of his written document attached if he has not read it all the way through—that it should be automatically attached. Is that agreed?

Mr. Smith: Make that for all of us.

The Chairman: All of them, yes.

Mr. Allmand: I would not want mine attached, because it is in point form, and not understandable, I think. I think it is sufficient that it was distributed and that I commented on it.

The Chairman: Okay, fine, with the exception of Mr. Allmand.

Mr. McGrath, please, and then Mr. Collenette, who had to leave for a few minutes.

Mr. Allmand: I must say that I have been called to a vote in another committee.

The Chairman: That is what happened to Mr. Collenette, too.

[*Traduction*]

Le président: M. Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'ai juste une remarque à faire. J'ai été frappé par les commentaires de M. Epp, et par le style de son intervention. Je regarde à la page 2 du mémoire de M. Allmand, alinéa *b*) paragraphe numéro 2, où il parle d'une dissolution du Parlement sur motion expresse du gouvernement ou de l'opposition.

Je me demande si nos recherchistes ne pourraient pas jeter un coup d'oeil à une motion qui a été déposée dans les années 1960 par l'honorable R.A. Bell. J'ai la référence quelque part. Il s'agissait de la durée de vie de la législature, des pouvoirs du Premier ministre en matière de dissolution, des motions de défiance, etc. Il pourrait être intéressant que les membres du Comité s'y reportent. Je ne peux vous donner plus de détail là-dessus, si ce n'est que cela concerne précisément cette même question. Voilà ce que je voulais signaler.

Le président: Très bien. M. Thacker a des remarques à faire sur l'exposé de M. Cousineau; vous pouvez peut-être attendre encore une minute. Monsieur Thacker.

M. Thacker: Monsieur le président, c'est un point de Règlement que j'aimerais invoquer.

Le président: Très bien, excusez-moi. Vous invoquez le Règlement.

M. Thacker: Peut-être les membres du Comité pourraient-ils donner leur accord pour que mon mémoire soit joint en annexe au compte rendu des délibérations, étant donné que je ne l'ai pas lu mot pour mot.

Le président: Absolument. Je pense que l'on devrait automatiquement annexer le texte écrit des exposés faits par les membres du Comité qui ne les ont pas lus intégralement, s'ils le désirent. Êtes-vous d'accord?

M. Smith: Cela devrait concerner tous les membres qui font un exposé.

Le président: Tous, oui.

M. Allmand: Le mien ayant été rédigé en style télégraphique n'est pas compréhensible et je ne désire pas qu'il soit joint au procès-verbal. Je crois qu'il est suffisant qu'il ait été distribué ici et que je l'aie expliqué.

Le président: Très bien, monsieur Allmand fera exception.

Monsieur McGrath, s'il vous plaît, et M. Collenette ensuite, qui a dû s'absenter pour quelques minutes.

M. Allmand: Je dois dire qu'on m'appelle pour un vote dans un autre comité.

Le président: Je crois que c'est exactement ce qui est arrivé à M. Collenette également.

[*Text*]

Mr. McGrath: I always did have the ability to empty the House, Mr. Chairman. So my reputation is still intact.

The Chairman: The quality of members remaining is very high, Mr. McGrath. You had better go right ahead.

Mr. McGrath: Well, Mr. Chairman, I must confess that I was sceptical of this process at the outset. For that reason I did not present a written presentation, and I said so to my colleagues. I thought it was a pedantic kind of process, but I have been struck by the presentations here today. If there is one thing that comes out of what I have heard, it is the confirmation of an opinion that I have had that we do not need witnesses to reform our rules. We have it within ourselves. Our own collective experience and our own collective knowledge is all that is required. although I would not have dispensed with the excellent testimony of the former Speaker, or the excellent advice of the former Speaker, the excellent testimony of the former Clerk and the former Auditor General.

Mr. Chairman, I have prepared a few thoughts in answer to a question I have put to myself, and the question is simply this. If I were called upon to write an interim report for this committee, what would I recommend? If I start from the top, first of all, as one who participates in the opening bell every day, I think we should take a look at the opening prayer of the House of Commons, believe it or not, because it is offensive to non-Christians, or people who hold no religious belief at all. If I were a Jew or a Moslem or a Hindu or a confirmed atheist, I would take exception. I believe we should reform the opening prayer of the House of Commons and agree that we would open the session of the House of Commons with the Lord's Prayer which, I think, has some kind of universal acceptance. I, for one, resent having to pray for all these so-called princes and princesses. Anyway, I believe we should take a look at the opening prayer

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): *Touché.*

Mr. McGrath: Then we go to Standing Order 43. I felt at first that Standing Order 43 had outlived its usefulness, had been totaly discredited and should be thrown out, until I heard Mr. Jerome. He put me back on the rails in terms of Standing Order 43. I went back to the time when he was in the Chair and an important point emerges about Standing Order 43. You have to get unanimous consent to dispense with the formal notice to put your motion; and, I believe, if after you put your motion the unanimous consent is forthcoming, you should then be given the opportunity to explain your motion, not the way it is now. In other words, I believe that now there should not be any preliminaries; you should go right into the motion and say, if I have unanimous consent I will move this motion.

• 1655

The Chairman: No preamble.

[*Translation*]

M. McGrath: J'ai toujours eu le don de vider la Chambre, monsieur le président. Je vois donc que ma réputation restera intacte.

Le président: Monsieur McGrath, ceux qui restent sont du meilleur bois. Vous pouvez donc commencer tout de suite.

M. McGrath: Monsieur le président, je suis sceptique depuis le début de nos travaux. Voilà pourquoi je n'ai pas présenté de mémoire écrit, et je l'ai dit à mes collègues. Je croyais qu'il s'agissait simplement d'un exercice de style, mais je vois que ce matin on a eu des mémoires qui m'ont impressionné. Une des choses qui ressort de ce que j'ai pu entendre, et qui est une confirmation d'une idée que j'ai depuis longtemps, c'est que nous n'avons pas besoin ici de témoins pour aider à la réforme de notre règlement. Nous connaissons suffisamment cette question. Notre expérience à tous en la matière, nos connaissances dans ce domaine, suffiront amplement. Toutefois je ne veux pas dire que nous aurions pu nous passer du témoignage remarquable de l'ancien président de la Chambre, ou de ses conseils fort intéressants, ni de l'excellent témoignage de l'ancien greffier et de l'ancien Vérificateur général.

Je vais donc, monsieur le président, lire quelques notes ici en réponse à une question que je me suis posée moi-même. Si donc je devais rédiger un rapport provisoire pour le Comité, que recommanderais-je? En commençant par le commencement, et étant un de ceux qui participe tous les jours à l'ouverture de la Chambre, je pense que nous devrions revoir cette question de la prière à la Chambre, croyez-m'en, car cela pourrait blesser des personnes qui ne sont pas chrétiennes, ou des gens qui n'ont aucune appartenance religieuse. Si j'étais juif, musulman, hindou ou athé, je pense que je n'y assisterais pas. Je pense donc que nous devrions réformer cette prière de la Chambre, et nous entendre pour ouvrir la session avec le Pater, le Notre Père, qui je pense est acceptée de façon plus universelle. En ce qui me concerne, je refuse de devoir prier pour tous ces princes et ces soi-disant princesses. Bref, nous devrions réviser cette question de la prière.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Touché!

M. McGrath: Ensuite nous passons à l'article 43. J'avais d'abord pensé que cet article n'avait plus aucune raison d'être, qu'il avait fait son temps, et qu'il avait été discrédité et devrait être supprimé, jusqu'à ce que j'entende M. Jerome. Je dois dire qu'en ce qui concerne cet article 43, il m'a remis sur le droit chemin. Je me suis reporté à l'époque où il occupait le fauteuil, et un point intéressant de cet article m'est apparu clairement. Il faut donc qu'il y ait consentement unanime pour pouvoir être dispensé de donner l'avis prescrit, et, si je ne me trompe, après avoir présenté la motion et obtenu le consentement unanime, vous devriez avoir la possibilité d'en justifier l'urgence; c'est donc une pratique différente de la pratique actuelle. Bref, je pense qu'il ne devrait y avoir aucun préliminaire, que la motion devrait être présentée en disant: si j'obtiens un consentement unanime de la Chambre je présenterai cette motion.

Le président: Sans préambule.

[*Texte*]

Mr. McGrath: No preamble. Then, if there is unanimous consent, you can explain what your motion is about, because at that time there is still no vote taking place.

The Chairman: Right.

Mr. McGrath: As a consequence, I believe that the Chair would then be much more attentive to whether or not motions are in order. Under previous Speakers, they were attentive to 43s, and I do not say this in any implied criticism of the present incumbent of the Chair, but the fact is you can ask consent to move a motion now on anything. It is ridiculous, for example, that the House would even entertain a suggestion that a member would ask for consent to move a motion condemning the government. Obviously, there is going to be no consent for that, or a motion dealing with supply, or a motion condemning a member or a minister, or a motion congratulating somebody. I believe that if Standing Order 43 were interpreted the way it was originally intended, it would be a very useful vehicle, and I think we should be very careful not to throw it out, and I think we should in our interim report provide advice to the House on the proper use of Standing Order 43.

I would carry the same thinking into the Question Period. Question Period has fallen into abuse, and as a consequence it has lost some of its effectiveness. I think, for example, when I came here first, there was no formal Question Period. A member had a right to ask a question of a minister before the Orders of the Day were called, and sometimes the Question Period would last for 10 minutes or last for two days, but questions had to be of urgent and national importance. They had to be urgent, and they had to be national in scope. You would never have been able to get a question on about a constituency matter.

The Chairman: A local post office or something like that.

Mr. McGrath: No, you could not; that was reserved for the estimates. So you only had national questions and they were urgent questions. I think we should perhaps take a look at that; but, more particularly, I think we should look at the abuses that have come into the Question Period with respect to supplementaries. How you can possibly get away with a written supplementary when you have not even heard the reply to the first question is beyond me, yet you have supplementary questions that are in fact not supplementary and totally irrelevant to the reply. For example, a member will get up and ask a question of a minister who is not in the House and the minister acting for him will say he will pass that on to the minister and then the member gets up and is entitled to ask a supplementary to that, which is ridiculous. In any event, I think we should tighten up the Question Period considerably. It is an important vehicle. I do not think we should tamper with it, except to, again, get back to the original intent of the Question Period to allow for a little more spontaneity. If you had real supplementaries, if the occupant of the Chair were to pay attention to what was going on, impose the rule of relevancy,

[*Traduction*]

M. McGrath: Sans préambule. Ensuite, à condition qu'il y ait consentement unanime, vous pouvez expliquer les termes de la motion, étant donné qu'à ce moment-là on ne procéde à aucun vote.

Le président: En effet.

M. McGrath: Je pense donc que le président, alors, ferait beaucoup plus attention à ce que les motions soient présentées conformément au règlement. Dans le passé, les présidents respectaient l'article 43, ce n'est pas une critique masquée à celle qui occupe présentement le fauteuil, mais vous pouvez de fait demander l'assentiment de la Chambre pour présenter sur-le-champ une motion quelconque. Il est ridicule, par exemple, que la Chambre envisage une proposition selon laquelle un député demanderait à proposer une motion condamnant le gouvernement. De toute évidence, il n'y aura pas de consentement unanime, ni même sur une motion concernant les subsides, ou une motion condamnant un député ou un ministre ou félicitant quelqu'un. Je pense donc que l'article 43, interprété comme il devait l'être dans le passé, serait un outil très utile, et que nous ne devrions pas supprimer; nous devrions au contraire, dans notre rapport provisoire, conseiller la Chambre quant à l'utilisation de cet article 43.

J'aurais le même genre de raisonnement en ce qui concerne la période des questions. Je trouve qu'elle est l'occasion de divers abus, et qu'elle a perdu quelque peu en efficacité. Lorsque je suis arrivé, il n'y avait pas de période des questions instituée. Tout député avait le droit de poser une question au ministre avant que les questions à l'ordre du jour ne soient débattues, et la période des questions pouvait alors durer 10 minutes ou deux jours, selon l'urgence et l'importance des questions pour l'ensemble du pays. Mais il fallait que les questions aient un caractère urgent, et qu'elles aient une portée nationale. Il aurait été impensable de poser une question concernant vos affaires de comté.

Le président: Un bureau de poste local, par exemple, ou quelque chose du même ordre.

M. McGrath: Exactement, la chose aurait été impossible; cela revenait au moment du débat du budget. Les questions devaient donc avoir une portée nationale et porter sur quelque chose d'urgent. Voilà donc quelque chose que nous devrons examiner, mais en même temps je pense qu'il faudra nous pencher sur ces excès concernant les questions supplémentaires. Que vous puissiez poser une question supplémentaire alors que vous n'avez même pas entendu la réponse à la première question, voilà qui me dépasse; par ailleurs, certaines de ces questions supplémentaires n'ont rien à voir avec la première question ni avec la réponse. On voit donc ainsi certains députés poser une question et, le ministre n'étant pas présent, son collègue responsable dit qu'il lui fera passer la question, tandis que le député repose alors une question supplémentaire; voilà qui n'a aucun sens. Je pense, en tous cas, que nous devrions discipliner cette période des questions. C'est un moment important à la Chambre, il n'y a rien à y redire, si ce n'est pour lui redonner le caractère qu'elle avait à l'orgine et lui instituer une plus grande spontanéité. Si les questions supplémentaires étaient véritablement des questions supplémentaires,

[*Text*]

and if there was an urgent question of obvious national importance, then the House should be allowed to go with that and members should be allowed supplementaries to that obviously urgent national question. That is not happening now, and as a consequence the Question Period has lost any sense of relevancy and it is all over the place; and, of course, the government naturally comes out best as a consequence. So I would tighten up the Question Period.

I was also struck by a suggestion that was made that we should do something about our procedure on petitions. I recall a petition presented to the House with a million names on it with respect to the abortion laws. What happened to that petition?— nothing. It is filed away. There is no provision made whereby the government is held accountable for responding to a petition. At least say why the government cannot accept the petition—or maybe, in cases, why the government can accept the petition. I think procedure should be built in whereby petitions can be responded to by the government. I believe also, by the way, we should plug a loophole: members of the House should not be entitled to petition the House. As it stands right now, any three members of Parliament, on a petition, can petition the House. I do not think that should be allowed.

• 1700

The Chairman: Could I just say, are you suggesting that for a petition there would be a time allocated, whether it is 15 or 20 minutes or whatever, once a week or so, so the government would be obligated to reply to petitions?

Mr. McGrath: What I am saying is that if a petition is presented today, then it is reviewed as to its procedure of acceptability and the next day the Speaker will say the petition conforms to the standing orders. At that point in time the minister should be given an opportunity to respond to the petition the next day.

An hon. Member: Without debate.

Mr. McGrath: Without debate.

Mr. Cullen: Required rather than given the opportunity.

The Chairman: Required, yes. But do you think 24 hours is enough? These are things we can discuss later, but . . .

Mr. McGrath: Absolutely. I think 24 hours is needed, but if you go beyond 24 hours there is a danger that it could lose some of its relevancy in terms of the subject matter, so I think that 24 hours is—

The Chairman: I am sorry that I interrupted you.

Mr. McGrath: No, that is fine. Please feel free to do so. It is a rambling kind of presentation, but they are thoughts that have come to my mind.

[*Translation*]

si celui qui occupe le fauteuil faisait plus attention à ce qui se passe, et veille à ce que l'on ne pose que des questions justifiées, les députés devraient pouvoir poser toute question d'importance nationale qui justifierait ensuite aussi des questions supplémentaires, à condition qu'il s'agisse d'une affaire urgente. En ce moment, les choses se passent différemment, et la période des questions a perdu tout son sens, et on en arrive à un véritable chaos; bien sûr, le gouvernement en profite. Je demanderais donc que l'on mette un peu d'ordre dans la période des questions.

Je crois aussi que nous devrions revoir tout ce qui concerne les pétitions. Je me souviens qu'une pétition avait été présentée à la Chambre, portant un million de signatures, à propos des lois sur l'avortement. Que s'est-il passé? Rien du tout. Elle a simplement été classée. Rien ne prévoit que le gouvernement doive répondre à une pétition. Il faudrait au moins que le gouvernement soit tenu de dire pourquoi telle pétition est ou n'est pas recevable. Je crois qu'il faudrait revoir donc la procédure dans ce domaine, pour que le gouvernement puisse répondre aux pétitions. Je pense aussi, à ce propos, que nous devrions remédier à une lacune: je pense que les députés ne devraient pas pouvoir «pétitionner» auprés de la Chambre. En ce moment, trois députés peuvent adresser une pétition à la Chambre. Cette pratique ne devrait pas être autorisée.

Le président: Donc, vous proposez que pour les pétitions, du temps soit réservé, peu importe que ce soit 15, 20 minutes ou plus, une fois la semaine, 6 pour obliger le gouvernement à répondre à ces pétitions?

M. McGrath: Supposons par exemple qu'une pétition soit présentée aujourd'hui, il faudrait l'étudier du point de vue de sa recevabilité et le lendemain le président annoncerait que la pétition est conforme au Règlement. Alors, le ministre devrait pouvoir répondre à la pétition le lendemain.

Une voix: Sans discussion.

M. McGrath: Sans discussion.

M. Cullen: Il devrait être plutôt tenu de répondre à la pétition.

Le président: En effet, mais pensez-vous qu'un délai de 24 heures soit suffisant? Ce sont là des détails sur lesquels nous pourrons revenir plus tard, mais . . .

M. McGrath: Très certainement. Je pense qu'un délai de 24 heures est nécessaire mais un délai plus long pourrait faire en sorte que la pétition perde un peu de son à-propos donc, je pense qu'un délai de 24 heures . . .

Le président: Je m'excuse de vous avoir interrompu.

M. McGrath: De rien. Ne vous gênez pas. Ma présentation est plutôt décousue mais ce sont là des réflexions que je me suis faites.

[*Texte*]

Private members' hour: Again I go back to the time when I came here a thousand years ago; we spent a full day on private members' business, a full day, and it was used effectively. I remember, for example, the private members' hour was used with regard to capital punishment. In other words, the government wanted to bring in a ban on capital punishment but they did not want to bring in a government bill, so they used the private members' hour and used it effectively.

I would like to see us get back to that concept although in a revised form, and my suggestion would be that we set aside Wednesday afternoon for private members' business. But, in addition to setting aside Wednesday afternoon for private members' business, we would put in place a committee on private members' bills. That committee on private members' bills would decide and determine the order of business for private members' days; and the government could operate through that committee by saying, well, look, we have to get that bill through. I think that is something we should take a look at. In other words, there would be a committee of private members of the House who would have the responsibility of vetting private members' bills to determine what bills come up and what bills do not come up on Wednesday afternoon.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): All party.

Mr. McGrath: All party, absolutely, and preferably with a member of the opposition as Chairman. These have not been fine tuned but they are thoughts, Mr. Chairman.

Hours of sitting: I believe we can decide right now because I believe there is a consensus right now on the Baker formula, whereby the House would sit from 11 a.m. to 1 p.m. every day to discuss government business. We would sit from 2 p.m. to 6 p.m. every day and have the regular routine proceedings from 2 p.m. to 3 p.m., and government business from 3 p.m. to 6 p.m. From 6 p.m. to 6.30 p.m. we would have the adjournment procedure and then the adjournment debate, and then adjourn for the evening, with the exception of Friday, where there would be no adjournment debate and we would adjourn at 4 p.m. And of course Wednesday afternoon we would deal with private members' business.

I believe we can and we should bring in a quorum bell. If I am sitting in the lobby of the House of Commons having a cup of coffee, I should be considered part of the quorum.

The Chairman: Or on the telephone to a constituent.

Mr. McGrath: That is right. So a five-minute quorum bell I think makes an awful lot of sense.

[*Traduction*]

Passons maintenant à l'heure réservée à l'étude des mesures d'initiative parlementaire. Encore une fois, je reviens au moment où je suis arrivé ici, il y a de cela très très longtemps. A l'époque, on consacrait une journée entière à l'étude des affaires inscrites au nom des simples députés, et cette journée était bien utilisée. Je me rappelle par exemple qu'à l'heure réservée à l'étude des mesures d'initiative parlementaire, on a discuté notamment de la peine capitale. Autrement dit, le gouvernement voulait interdire la peine capitale mais ne voulait pas le faire par le moyen d'un projet de loi gouvernemental, donc on avait eu recours aux initiatives parlementaires de façon efficace.

J'aimerais que l'on revienne à cette façon de procéder en la modifiant quelque peu; personnellement je verrais réserver le mercredi après-midi pour l'étude des mesures d'initiative parlementaire. En plus de réserver le mercredi après-midi, on pourrait créer un comité chargé d'étudier les bills d'initiative parlementaire. Ce comité pourrait établir l'ordre des travaux des jours réservés aux initiatives parlementaires; le gouvernement pourrait agir au sein de ce comité et dire: «Eh bien voilà, nous devons faire adopter ce projet de loi». Nous devrions étudier cette possibilité. Autrement dit, un comité de simples députés serait chargé d'examiner minutieusement les projets de loi émanant des députés afin de déterminer lesquels seront mis en délibéré les mercredis après-midi.

M. Baker (Nepean—Carleton): Un comité formé de représentants de tous les partis.

M. McGrath: Bien sûr, et de préférence ce comité serait présidé par un député de l'opposition. Monsieur le président, il manque encore certains détails, mais ce sont là mes réflexions.

Heures de séance: nous pourrions, je pense, décider dès maintenant des heures de séance car je pense qu'il y a consensus des députés sur la formule présentée par M. Baker; la Chambre pourrait siéger de 11h00 à 13h00 tous les jours pour discuter des mesures d'initiative gouvernementale. La séance reprendrait à 14h00 pour se terminer à 18h00 tous les jours; de 14h00 à 15h00, nous aurions les affaires courantes et de 15h00 à 18h00, nous pourrions étudier les mesures d'initiative gouvernementale. De 18h00 à 18h30, nous aurions les questions posées lors de l'ajournement pour ensuite lever la séance pour la soirée, sauf les vendredis où il n'y aurait pas de débat d'ajournement et où la Chambre cesserait de siéger à 16h00. Bien entendu, les mercredis après-midi, nous étudierions les mesures d'initiative parlementaire.

Nous pouvons et nous devrions avoir un «appel de cloches» en cas de non-quorum. Si je suis assis dans le lobby de la Chambre des communes en train de boire un café, je pense qu'il faudrait me compter dans le quorum.

Le président: Ou si vous êtes à parler au téléphone avec un commettant.

M. McGrath: En effet. Donc, je pense qu'il conviendrait d'adopter la pratique d'une cloche de quorum sonnant pendant 5 minutes.

[*Text*]

I also believe the time has come for voting machines, reserving formal votes for special occasions such as the Speech from the Throne, constitutional questions, the budget and so on. I think that we should recommend the appointment of select committees on the U.K. pattern. That gets around the business of references and everything else. We could have a number of select committees on a number of areas where they would have a continuing yearly reference. The government would still enjoy the majority on these committees so they would still have some control over them and, of course, that would speak to reducing the size of these committees as well.

I am very, very much inclined, although I was not at first, to Mr. Huntington's idea of an estimates committee or an accounts committee or an expenditures committee because I think we have to do something about our supply procedure. That is probably the most pressing problem we have. I believe most of the witnesses agree that the committee system with respect to legislation is working reasonably well. It has broken down on supply, and I believe a committee like the one suggested by Mr. Huntington, with permanent facilities, is workable. Not only is it workable but I believe it is absolutely necessary and I think we should put it in place as soon as possible.

• 1705

Finally, Mr. Chairman, I would suggest that we give consideration to a suggestion that was put forward by the Canadian Bar, that the opposition be entitled to call any one department without its being subject to the supply proceeding rules.

The Chairman: You mean, no deadline.

Mr. McGrath: No deadline. Without being subject to the rule of the guillotine. If you have that discipline hanging over every department you would find that ministers, when they come before the accounts committee cum supply committee, would be much more co-operative if they knew that the opposition had the right to say, all right, brother, you did not co-operate with us in committee; we are going to haul you before the House, and we are going to keep you there until we get satisfaction.

I believe, Mr. Chairman, that these few suggestions of mine are practical and they are implementable. Then I believe we should sit down and think in terms of the longer term .... But when I say the longer term, I do not envisage this committee lasting much beyond the end of this year. I would not want to see this committee develop a life of its own. I think we should not lose sight of the special nature of this committee which speaks to the need for this committee to report and report quickly, because I believe the problem is an urgent one. I believe that Parliament is in serious trouble and it requires something other than Band-Aid treatment if we are to return it to its relevancy in terms of our country, and if we are to make it more meaningful in terms of the ability of members to have a meaningful role in the place.

[*Translation*]

Je pense qu'il est également temps d'avoir des mécanismes de vote pour réserver les votes officiels à certaines occasions spéciales, notamment le discours du trône, les questions constitutionnelles, le budget et ainsi de suite. Nous devrions recommander la nomination de comités d'enquête semblables à ceux du Royaume-Uni. Cela permet notamment de régler les questions de renvoi. Nous pourrions avoir un certain nombre de comités d'enquête ayant un mandat permanent dans des domaines précis. Le parti gouvernemental serait encore représenté majoritairement à ces comités, si bien qu'il garderait encore un certain contrôle et, bien sûr, cela permettrait également de réduire la composition, ou nombre des députés de ces comités.

J'ai réfléchi à la proposition de M. Huntington et j'y suis maintenant fortement favorable; il s'agissait de la suggestion portant sur le comité des dépenses, des comptes ou des subsides; je pense qu'il faut faire quelque chose à ce sujet. Il s'agit probablement du problème le plus urgent que nous avons. La majorité des témoins reconnaissent que le système des comités fonctionne relativement bien pour ce qui est des projets de loi. Il n'en va pas de même cependant pour les prévisions budgétaires, et je pense qu'un comité formé selon les suggestions de M. Huntington, ayant un mandat permanent, pourrait fonctionner. Non seulement ce Comité pourrait-il fonctionner, mais je pense qu'il est essentiel et qu'il devrait être créé dès que possible.

Enfin, monsieur le président, je pense que nous devrions étudier une proposition faite par l'Association du Barreau selon laquelle l'opposition pourrait inviter un ministère sans devoir se conformer aux règles de délibération sur les subsides.

Le président: Vous voulez dire qu'il n'y aurait pas de délai.

M. McGrath: En effet, il n'y aurait pas de guillotine. Si cette épée de Damoclès était suspendue au-dessus de chaque ministère, les ministres, lorsqu'ils viendraient témoigner au Comité des comptes et des subsides, seraient beaucoup plus enclins à coopérer s'ils savaient que l'opposition pouvait, en cas de refus de collaboration, les traîner en Chambre et les garder là tant qu'il n'y aurait pas eu réponse aux questions.

Je pense, monsieur le président, que ces quelques suggestions que je viens de faire sont d'ordre pratique et qu'elles peuvent être mises en oeuvre. Il nous faudrait ensuite nous asseoir et réfléchir pour l'avenir; lorsque j'ai dit avenir, je ne prévois pas que ce Comité continue à siéger bien au-delà de la fin de l'année. Je ne voudrais pas que le Comité soit auto-générateur. Nous ne devons pas oublier qu'il s'agit d'un comité spécial, et donc que le Comité doit présenter son rapport rapidement car le problème est urgent. Le Parlement traverse une période difficile et nous devons nous attaquer à la racine des problèmes si nous voulons que le Parlement soit représentatif du pays, si nous voulons que le Parlement et les membres qui le composent aient une signification réelle.

[*Texte*]

Finally, I would say that our guiding principle should be, let us not sacrifice the institution for the sake of efficiency because Parliament is not a sausage factory. Parliament should not be governed or should not be determined by .... The success of a Parliament should not be determined by the number of bills it produces because that is not the nature of the place at all. If you were to make the place efficient then you would end up with a two-day session like the Supreme Soviet, and none of us wants that to happen.

The Chairman: Thank you, Mr. McGrath. Very interesting. Mr. Huntington, Mr. Epp, Mr. Cullen.

Mr. Huntington: I just wonder if Mr. McGrath is prepared to add to his comments some thoughts on confidence in the government, the issues that would express confidence and get that problem out of the way. Have you thought that one out?

Mr. McGrath: Quite frankly, I do not see anything wrong with the present. If you examine the present procedure based on the Stanfield-Pearson precedent, whereby if the government is now defeated on a bill it has the right to come in the next day with a formal confidence motion—

The Chairman: On a tax bill, besides.

Mr. McGrath: —on a tax bill, then I think you will find that that procedure is adequate. It is almost impossible now to get the government off guard on a bill because of that precedent, in my view. If I were given a minority government I would feel awfully damned happy having that there.

The Chairman: Okay. Mr. Epp.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman. On the matter of efficiency, I am glad Mr. McGrath raised it, that this is not a sausage factory. I know government likes to have, by the time the adjournment motion comes around for the session, a list of bills they have passed, and I can understand that. It reminds me of a cartoon—it was not the last pay raise for members of Parliament, I think, but the one previous—the fellow is looking at the headlines where MPs get *x* per cent increase and he is fuming and fussing and his wife says, well, what if they improve their productivity? He just blows his cool totally and says, that worries me even more.

So I think we have to be concerned a little bit about what we call productivity here and what happens in the country, in terms of legislation, because every time you pass legislation there is more control in terms of government to people's lives.

The one point I would like to ask Mr. McGrath—he has always had ideas that have often run ahead of other people in this place—is this matter of time. It seems to me that in this committee there is a consensus developing that the hours of sitting should be changed. While I have no difficulty with that, Jim, I have, frankly, some difficulty with the evenings. Maybe it is reflected in the fact that I have been here just about 10 years now but my family is not here, and maybe one has to

[*Traduction*]

En conclusion, j'aimerais dire que notre principe de base ne devrait pas être le sacrifice de l'institution pour être simplement efficace; le Parlement n'est pas une usine. Le Parlement ne devrait pas être régi ni dirigé par ... Le rendement du Parlement ne devrait pas reposer sur le nombre de projets de loi adoptés car la nature de notre travail est tout autre. Si nous cherchons à rendre l'endroit très efficace, il faudra peut-être aller voir ce qui se passe en Union soviétique où le Soviet suprême siège deux jours; aucun d'entre nous ne voudrait ce genre de fonctionnement.

Le président: Merci, monsieur McGrath. Votre présentation est très intéressante. MM. Huntington, Epp et Cullen.

M. Huntington: J'aimerais savoir si M. McGrath pourrait nous entretenir des questions de confiance dans le gouvernement; de ces questions de confiance qui nous permettraient de régler ce problème. Y avez-vous pensé?

M. McGrath: A vrai dire, le fonctionnement actuel ne me pose aucun problème. Si nous nous reportons au précédent Stanfield-Pearson, par lequel le gouvernement, s'il est renversé au cours d'un vote sur un projet de loi, peut déposer le lendemain une motion de confiance ...

Le président: Pour un projet de loi portant sur les impôts.

M. McGrath: ... pour un projet de loi portant sur les impôts, eh bien, dans ce cas, je pense que les formalités sont suffisantes. D'après moi, il est presque impossible, à cause de ce précédent, de surprendre le parti gouvernemental lors d'un vote sur un projet de loi. En cas de gouvernement minoritaire, je serais très heureux de l'existence de ce précédent.

Le président: D'accord. Monsieur Epp.

M. Epp: Merci, monsieur le président. Pour en revenir à l'efficacité, je suis content que M. McGrath en ait parlé; en effet, nous ne sommes pas dans une usine. Je sais que le gouvernement aime bien, au moment de l'ajournement de la session, présenter la liste des projets de loi adoptés et je comprends bien pourquoi. Cela me rappelle une bande dessinée qui a été publiée non pas lors de notre dernière augmentation de salaire mais lors de la précédente. Nous avons un type lisant dans les journaux que les députés reçoivent une augmentation de salaire de x p. 100; notre type bougonne et sa femme lui dit: «Eh bien, que penserais-tu s'ils étaient plus efficaces? C'est alors qu'il se fâche tout à fait et dit: Ce serait encore pire».

Alors, je crois qu'il nous faut se pencher sur cette question de la productivité et voir ce qui se produit dans le pays; lorsque nous adoptons un projet de loi, nous augmentons encore l'intervention de l'État dans la vie des citoyens.

J'aimerais discuter avec M. McGrath de cette question des heures de séance; M. McGrath a toujours été à l'avant-garde des autres députés ici. Je perçois chez les membres du Comité un consensus selon lequel les heures de séance devraient être changées. Cela ne me pose pas de problème, Jim, mais en toute honnêteté, la question des séances en soirée m'intéresse. C'est peut-être que je suis ici depuis environ 10 ans, mais que ma famille n'est pas à Ottawa et que j'ai dû m'adapter. D'autres,

[*Text*]

adjust to that. Others, like Mr. McGrath who came here considerably before that time, whose families are here, have adjusted the other way, if I can be that presumptuous to look at how other people have adjusted.

• 1710

What I understand from people talking about the good old days around here, they maybe were good, they maybe were old in terms of passage of time, but I am not so sure they were good for members of Parliament, their productivity or their work in this sense. When I hear some of the people speaking about what took place here when fellows were literally brought here for four or five months before they went home, I am not so sure whether that was any easier on family life or was good for Parliament. I am just wondering if we have thought this thing through in terms of that the House should not be sitting evenings, or, let me put it this way, maybe not sitting as many evenings as we do now. What effect would that have on members of Parliament? Mr. McGrath has been here for some time. Maybe he could give us a little bit of light on that. I am open but I have some questions, I must admit.

Mr. McGrath: I am glad that you raised the question because obviously I was deficient in my remarks in that respect, because if you change the hours of sitting, it seems to me it is implicit that the committees would sit at night. Right now we have the worst of both worlds: we have nobody attending the House in the evening and very few attending the committees in the evening. But evenings would be reserved by and large for committees, so there would be lots to keep them . . . .

Mr. Epp: So you are really saying just a reshuffling of hours in terms of committee and House rather than subtracting hours.

Mr. McGrath: That is right. For example, we could have the committees meeting in the mornings from 9.30 to ll and we could have them meeting at night. I always objected to committees sitting when the House is in session, especially on supply.

The Chairman: I am glad Mr. Epp also mentioned that. It was brought to my attention by two members and I hope they write in. I have asked them to write in their comments, as we have invited all members to do. I hope they do get on the record. Two members who, like yourself, do not have their families here say that they do not mind if they sit until 11 o'clock every night, except they think we should take either Monday or Friday instead. Their families are not here and they are ready to go and, as they do in Australia, sit from 11 to 11 for three days and then go home. Those of you who will study the Australian system, that is the way they operate: Tuesday to Thursday night from 11 to 11 and that is it, but none of them have their families in Canberra.

[*Translation*]

comme M. McGrath, qui sont ici depuis beaucoup plus longtemps, dont la famille est ici, se sont adaptés autrement, si je peux me permettre de voir comment les autres députés se sont adaptés à la situation.

Lorsqu'on parle du bon vieux temps, je comprends que cette époque était peut-être bonne, qu'elle est passée depuis très longtemps, mais je ne comprends pas tellement bien comment elle a pu être bonne pour les députés, pour leur travail ou leur productivité. Lorsque j'entends les gens me raconter qu'à l'époque ils arrivaient à Ottawa pour 4 ou 5 mois, qu'ils ne pouvaient pas rentrer dans leur foyer régulièrement, je ne sais pas si cette façon de procéder était meilleure pour la vie familiale ou même pour le Parlement. Je me demande si nous avons réfléchi suffisamment longuement à cette question des séances en soirée de la Chambre ou du nombre de séances en soirée. Quelle influence ce changement aurait-il sur les députés? M. McGrath est ici depuis quelque temps déjà. Il pourrait peut-être éclairer notre lanterne. Je suis prêt à accepter certaines recommandations mais celle-ci me pose des problèmes, je dois l'admettre.

M. McGrath: Je suis content que vous souleviez cette question car j'ai oublié de dire quelque chose à ce sujet; bien évidemment, si nous modifions les heures de séance, il va de soi que les comités siégeront le soir. A l'heure actuelle, le système ne pourrait pas fonctionner plus mal: personne n'est en Chambre le soir et très peu de députés assistent aux séances de 20 heures des comités. En règle générale, les comités devraient siéger le soir si bien qu'il serait fort possible . . .

M. Epp: Donc, vous proposez un réaménagement des heures de séance des comités et de la Chambre plutôt qu'une réduction des heures.

M. McGrath: En effet. Par exemple, les comités pourraient se réunir le matin de 9h30 à 11 heures et ils pourraient y avoir d'autres séances le soir. Je me suis toujours opposé aux séances de comités lorsque la Chambre siège, notamment lorsque les comités étudient les subsides.

Le président: Je suis content de l'intervention de M. Epp. Deux députés m'ont fait des interventions dans ce sens et j'espère qu'ils me feront parvenir leurs observations. Nous avons d'ailleurs invité tous les députés à le faire. J'espère qu'ils viendront témoigner. Il s'agit de deux députés qui, comme vous-même, n'ont pas leur famille ici et qui ont dit qu'ils n'auraient aucune objection à siéger jusqu'à 23 heures tous les soirs à la condition d'avoir congé le lundi ou le vendredi. Les familles de ces députés ne sont pas à Ottawa et ils seraient prêts à adopter le mode de fonctionnement australien par exemple, c'est-à-dire siéger de 11 heures à 23 heures pendant trois jours et ensuite rentrer dans leurs foyers. Pour ceux d'entre vous qui étudieront le système australien, je peux maintenant vous dire que la Chambre australienne siège du mardi au jeudi de 11 heures à 23 heures, mais qu'aucun des députés n'a sa famille à Canberra.

[*Texte*]

Mr. McGrath: I would like to speak to that, Mr. Chairman. The danger with that is that on Tuesdays and Thursdays you would end up with the same situation you have on Mondays and Fridays.

The Chairman: There is no easy solution.

Mr. McGrath: I was in the Irish Parliament on a Thursday morning and all the members were leaving in the morning because they did not sit on Friday. What you would do is effectively have Parliament reduced to barely a couple of days a week when you had maximum attendance. So I do not think we should reduce the number of days that we sit.

The Chairman: I just pointed that out to show the problems of changing the sitting hours. It is something we will have to look at in the global picture. As somebody said this morning, it is a complete package that you have to look at, not individual hours.

Now, Mr. Collenette, unfortunately, was not able to come back . . . .

Mr. Cullen: I thought there was another questioner.

The Chairman: Oh, I am sorry. Mr. Cullen.

Mr. Cullen: I was impressed with what I have heard today, and I think one of the suggestions we could make is on line with what Mr. Dionne was talking about. I have been both a committee chairman and a parliamentary secretary, and I am neither at the present time so I do not have a vested interest. I think we could recommend to the government that the pay given to parliamentary secretaries be split in half and that other half be spent on committee chairmen. I agree with him that there is a lot of work involved in being a p.s. in a very active department, and a lot of leadership. If you look at John Evans or Doug Fisher now in finance, for example, they are working as hard as any committee chairman has worked, but by and large I think it is an area on which we might make a recommendation.

Certainly on the prayers—that is something I have thought about ever since I came here. One of the suggestions that was handed to me is that it should be the responsibility of a member of Parliament each day to lead the prayer. We have prayer breakfasts here, we have prayer groups, and that could be done without being offensive and it would not be left to the Chair. Now, as we know—and I guess members of Parliament know that—it is almost how fast you can get through this. I do not go to them any more because to me it is not a prayer. But maybe if a member had an obligation, his prayer or her prayer could become a matter of record.

• 1715

The Chairman: And why should the prayer be behind locked doors?

Mr. Cullen: I think that is from the standpoint of the noise factor; that is the only thing I can think of. But I do not know.

[*Traduction*]

M. McGrath: A ce sujet, monsieur le président, le problème, c'est que les mardis et les jeudis, il est fort possible qu'on se retrouve dans la même situation que nous avons maintenant les lundis et vendredis.

Le président: Il n'y a pas de solution facile.

M. McGrath: J'ai assisté à une séance du Parlement irlandais un jeudi matin et tous les députés se préparaient à partir parce qu'ils ne siègent pas le vendredi. En fait, cela revient à quelques jours de séance de la Chambre pour avoir une participation maximale. Je ne pense pas que nous devrions réduire le nombre de jours de séance.

Le président: Je disais cela simplement pour montrer les problèmes qu'entraînerait la modification des heures de séance. Il s'agit là d'un problème global. Comme quelqu'un le disait ce matin, nous devons étudier l'ensemble de la question et non pas seulement les heures.

Malheureusement, M. Collenette n'a pas pu revenir . . .

M. Cullen: Il y avait un autre intervenant.

Le président: Oh, excusez-moi, monsieur Cullen.

M. Cullen: La qualité des interventions aujourd'hui m'impressionne et je pense que nous pourrions faire une suggestion semblable à celle qu'a présentée M. Dionne. J'ai été à la fois président de comité et secrétaire parlementaire; à l'heure actuelle, je ne ne suis ni l'un ni l'autre, donc je n'ai aucun intérêt personnel. Nous pourrions recommander au gouvernement de couper de moitié la rémunération supplémentaire versée aux secrétaires parlementaires et de donner les sommes ainsi économisées aux présidents de comité. Je reconnais que le travail d'un secrétaire parlementaire, surtout pour un ministère important, est immense. Si nous prenons par exemple John Evans ou Doug Fisher, deux secrétaires parlementaires du ministre des Finances, on voit que ces députés ont travaillé très fort, autant qu'un président de comité; quoi qu'il en soit, je pense que nous devrions faire des recommandations dans ce domaine.

Au sujet des prières, c'est une question à laquelle je réfléchis depuis mon arrivée. Quelqu'un m'a suggéré que chaque jour, un député devrait faire la prière. Nous avons des petits déjeuners de prière, nous avons des groupes de prière et il y aurait moyen de décharger le président de cette responsabilité sans heurter les sentiments. À l'heure actuelle, comme les députés le savent, il s'agit plutôt de se débarrasser de la prière. Je n'y assiste plus parce que pour moi, une prière, c'est autre chose. Cependant, si le député était obligé de faire la prière, la situation pourrait changer.

Le président: Et pourquoi faut-il que la prière se fasse à huis clos?

M. Cullen: Je crois qu'il y a là une question de bruit; je ne pense pas qu'il y ait autre chose, mais je ne sais pas.

[*Text*]

Mr. McGrath: That is respecting Parliament's right not to let strangers in; that is all that is.

Mr. Cullen: One of the other areas that Mr. McGrath did not touch on is questions on the order paper. I think that is another area where there is abuse, frankly, on both sides. I have said this before. I think there are too many questions on the order paper, so it has lost its effectiveness for pinpointing a specific thing. Secondly, it gives the government an opportunity to abuse the right by saying if there are 3,000 questions on the order paper that they have answered 2,700. But maybe the other 300 are answers that perhaps the opposition or other members want—not necessarily opposition because there are questions there by government members as well. Maybe we could look at some kind of an allocation there whereby a party would be obligated or an individual would be obligated that he has an opportunity to put five questions on it, on a trial basis, and maybe we could limit the numbers. Now it is absolutely ridiculous. When you look at the answers, you get some information—or the press do, and they are able to write an article on it, and if it is a headline grabber, fine.

Hours of work: Personally, I hope that we will distinguish between hours of work and days of the week. I do not think we should cut down on days of the week, but as for sitting here in the evenings, I cannot see that. If Mr. Epp is concerned about the fact that his family is at home and he is prepared to work or that gives him something to do at night—I could find plenty to do. My family is here, but I can find plenty to do at night. I have a lot of correspondence that needs to be answered; there are phone calls that I can make between 8 and 9 o'clock at night or in whatever period of time. I have never had any problem filling in that time when committees were not meeting or it was not my duty night in the House. Particularly when you are on call for a vote, it seems to me that time can be very, very effectively used. And imagine the impression on your constituent if you are calling your constituent at 9.30 at night saying you are still on the job. You might be at home calling him, but I do not . . . . I would like to see the hours of work cut down in the evenings.

An hon. Member: You would have to stay up pretty late to impress the hell out of some of them.

The Chairman: Unless you are from B.C. I was going to say that. The hours may not agree with your constituent at 3 o'clock in the morning for him.

Mr. Huntington: But if you are calling in the evening there are three hours' difference.

Mr. Cullen: What I would like to see, frankly, are more free vote bills. I think some of the better debates we have had in the House have been on the abortion issue, capital punishment, and now we have Bill C-53 before a committee. It is not a party position on bills of that nature.

I think the government of the day should be looking at some of the bills and saying, this is the idea we have, but that the government not be bound by it, that we could come to a

[*Translation*]

M. McGrath: Cela a à voir avec le droit du Parlement de ne pas laisser entrer des étrangers; c'est tout.

M. Cullen: M. McGrath n'a pas parlé des questions au Feuilleton. En toute honnêteté, il y a là, je pense, des abus des deux côtés. Je l'ai dit avant. Je pense que trop de questions sont inscrites au Feuilleton si bien que le Feuilleton n'a plus aucune utilité pour mettre en valeur une question particulière. Deuxièmement, cela permet au gouvernement de dire si par exemple 3,000 questions sont au Feuilleton, qu'il a répondu à 2,700. Or, il est possible que les 300 autres questions intéressent particulièrement l'opposition ou les autres députés car les députés gouvernementaux peuvent également inscrire des questions au Feuilleton. Nous pourrions peut-être étudier un système d'allocation selon lequel le parti ou le député pourrait poser 5 questions, à titre d'essai, nous pourrions peut-être limiter le nombre. A l'heure actuelle, la situation est ridicule. Si nous cherchons les réponses, nous obtenons des renseignements, ou les médias obtiennent des renseignements, les journalistes peuvent écrire un article qui fera peut-être la une des journaux.

Les heures de travail: personnellement, j'espère que nous pourrons faire une différence entre les heures de travail et les jours de la semaine. Je ne pense pas que nous devrions réduire les jours de séance, mais pour ce qui est des séances en soirée, je pourrais m'en passer. M. Epp dit que sa famille n'est pas à Ottawa et qu'il est prêt à travailler le soir et que les séances en soirée l'occupent; ma famille est ici, mais je n'ai pas de difficulté à m'occuper en soirée. Il faut répondre à la correspondance, il faut retourner les appels entre 20h00 et 21h00 ou à un autre moment. Je n'ai jamais eu le temps de m'ennuyer le soir lorsque les comités ne siègent pas ou lorsque je ne suis pas de garde en Chambre. Lorsque nous sommes en disponibilité pour un vote, il y a moyen de s'occuper de façon très efficace. Sans parler de l'impression que vous donnez à votre commettant lorsque vous l'appelez à 21h30 lui disant que vous êtes encore au travail. Vous pouvez lui téléphoner de votre foyer mais . . . J'aimerais que les heures de travail soient réduites le soir.

Une voix: Il faudrait rester au travail pendant assez longtemps pour impressionner certains commettants.

Le président: A moins de représenter une circonscription de la Colombie-Britannique. C'est ce que j'allais dire. Les heures ne correspondent pas nécessairement avec celles de votre commettant.

M. Huntington: Mais si vous téléphonez le soir, il y a trois heures de différence.

M. Cullen: J'aimerais également que nous votions plus souvent librement sur les projets de loi. Parmi les meilleurs débats que nous avons eus en Chambre, il faut compter la question de l'avortement, celle de la peine capitale et maintenant, le projet de loi C-53 dont est saisi un comité. Il ne devrait pas y avoir de discipline de parti pour ces projets de loi.

Je pense que le gouvernement au pouvoir devrait étudier ces projets de loi et dire: «Voilà notre idée.» Cependant, le gouvernement ne serait pas lié et il faudrait en venir à un consensus

[*Texte*]

consensus or the best possible consensus, because the Whips cannot be on on Bill C-53 and others that have gone through the House that you have voted for or voted against. I would like to see more of that. I think there is better debate.

The 43s: I agree; I think they have to stay, but there certainly has to be a tightening up on the kinds of things. I can get up and ask under 43 that the airport in Sarnia be improved, and you can couch it in such a way that too much attention is being paid to large airports across Canada but we have to think of the smaller ones such as Sarnia which has so and so. You can jack that 43 around to the point where it is going to reach a stage where it has no applicability at all.

One rule that has not been screwed around here is Rule 26, where you make an argument to justify setting aside the business of the House to discuss something. That is a good rule which I do not think has been abused.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Cullen. Mr. Baker. Did you have your hand up? Mr. Huntington after.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): One of the things that impressed me about the discussion we had with Mr. Justice Jerome, Mr. Chairman, was the necessity of somehow or other having a process by which members could let off steam, which is important when they are hemmed in, as one member was today because a large plant had closed in his riding and there had to be some significance to that.

That probably was not of national interest in terms of a 43, but it was certainly of great importance to that constituency. I think Mr. Justice Jerome tended to regard it in that sense.

• 1720

I guess it is part of the life of the average member of Parliament who is neither an officer of caucus in the sense that he chairs—if he is a Whip, a House leader, or party leader, or what have you— nor parliamentary secretary, that there is very little opportunity in the course of the day for those things which are important to be debated and discussed. And I guess what is important is like beauty: it is in the eye of the beholder.

In that paper I put forward I tried somehow or other to establish a kind of grievance process that was not a mischievous process but part of the day, where if there was a difficulty with the fishing industry in Newfoundland, or a problem with—I will give you a concrete example— whether it was appropriate for the National Capital Commission to utilize part of the Green Belt for the building of a superhighway through a constituency. There would be an opportunity for those things that involve a national institution or a large problem to be aired on the floor of the House of Commons. And I do not know whether the committee process we are

[*Traduction*]

car les whips de parti ne peuvent pas battre le rappel pour le projet de loi C-53 et d'autres projets de loi qui ont été adoptés en Chambre. Il faudrait procéder plus souvent ainsi, cela améliorerait la qualité de nos délibérations.

Les motions 43: je pense également qu'il faudrait les conserver, mais il faudrait quand même resserrer le règlement. Je peux invoquer l'article 43 du règlement pour demander l'amélioration de l'aéroport à Sarnia; je peux formuler mon intervention de façon à dire qu'on accorde beaucoup trop d'attention aux grands aéroports du Canada et qu'il faut également songer aux plus petits aéroports notamment celui de Sarnia qui a tel et tel problème. À la limite, on peut siphonner tellement l'article 43 qu'une motion en vertu de cet article ne vaudra plus rien dire.

L'article 26 du règlement est un article dont on n'a pas abusé; en vertu de cet article, on peut demander que soient réservées les délibérations ordinaires de la Chambre pour discuter d'une question autre. C'est là un article de qualité dont on n'a pas encore abusé.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Cullen. Monsieur Baker. Avez-vous levé la main? Je donne ensuite la parole à M. Huntington.

M. Baker (Nepean—Carleton): Pendant la discussion que nous avons eue avec M. le Juge Jerome, j'ai remarqué qu'il a fait état du besoin d'adopter un mécanisme par lequel les députés pourraient se défouler, c'est un processus important lorsqu'ils ont des problèmes, comme un député aujourd'hui à cause de la fermeture dans sa circonscription d'une grande usine; il faut en tenir compte.

Cette fermeture d'usine n'était pas probablement d'un intérêt national, ne justifiait pas une motion en vertu de l'article 43 du Règlement, mais elle était certainement très importante pour la circonscription. Je pense que l'intervention de M. le juge Jerome allait dans ce sens.

Il reste peu de temps pour discuter de choses réellement importantes pour ceux des députés qui assument des fonctions spéciales comme le whip, le leader à la Chambre ou les secrétaires parlementaires. D'ailleurs, ce qui est considéré comme important varie également d'un individu à l'autre.

On propose d'établir une espèce de procédure de grief qui permettrait de soulever des problèmes à la Chambre des communes tels que par exemple des difficultés auxquelles serait confrontée l'industrie de la pêche à Terre-Neuve ou la question des salaires, ou si la Commission de la Capitale nationale avait eu raison d'utiliser une partie de la ceinture verte pour construire une autoroute. Je ne suis pas sûr que ces réunions de comité dont il est question et qui porteront sur les affaires du gouvernement et notamment les lois basées sur les activités du gouvernement et les questions intéressant les dépu-

[*Text*]

talking about, which is really in a way to talk about the government business, accounting for government business, legislation which will likely be based on government business, or even private members' business, in the way it is established now, provides that kind of vehicle.

I think a great deal of the frustration, a great deal of the thrust to irrelevancy in debates, is quite often occasioned by the fact that we have very few opportunities. That is equally the reason why, on S.O.43s, the paper said we should question 43s. Knowing what Mr. Stanley Knowles felt about 43s since 1976, it was difficult—I could not come to the conclusion, given the limited opportunities, that we could say unequivocally that we should do away with them. The words of Mr. Jerome keep ringing in my ears: that we should establish some way of dealing with it.

As to the hours of the House of Commons, I think flexibility is quite an important thing. Two things: I think it is reasonable that we have a timetable of our events, of our life, but when we do that, we should not lose sight of the fact that the government still has the same necessity to get legislation through. And the price we pay for the timetable in Parliament is likely to be of the use of 75C, or some form of time allocation.

An hon. Member: Or 75B.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Or 75B, which has occasioned some form of arrangement—but one or the other, because the moment the time is fixed, the government must have that kind of certainty, which calls a great deal upon the good faith of members and parties dealing with one another. And we should remember that.

But I share some concern about the four-day week, because I think it could be terribly misconstrued. I think, Mr. Chairman, Mr. McGrath's reasons for worry are real. I think it could also be terribly misconstrued in the community. If we are going to look at it—and this is in no way definite because it has not been discussed in any way, nor have we considered it—there may be an argument for recognizing regions in the country and the great distances by talking in terms of a fixed period of time away during the course of things. Recognizing it as such, there may be some argument for that: a week off every three, four or five weeks, what have you, so that members can deal legitimately with the problems that they have. I tend to share the view that we ought at least to try—it was raised by the Government House Leader before; there is nothing new about it— to look at some sanity to the hours we have around here.

I do not say that because I live here. Living here has its own set of built-in disadvantages, let me say. My evenings on evenings off are likely to be engaged with people who know that suddenly there is no excuse: Parliament is not sitting. Therefore, the local member can be out and around. There is no real advantage to it. But I think there is some advantage for us to look at it from the point of view of temperament and temper, some balance in personal life which, I think, goes a long way to upsetting people, creating atitudes and creating feelings of ill will that sometimes spill over into the place. I

[*Translation*]

tés prises individuellement permettraient de soulever le genre de questions que je viens d'évoquer.

Le fait que nous n'ayons justement pas la possibilité de soulever ce genre de problème provoque des sentiments de frustration et la qualité des débats s'en ressent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on a proposé que le règlement 43s soit remis en cause. Je sais quelle est la position de M. Knowles à ce sujet depuis 1976; néanmoins, je ne suis pas convaincu qu'il soit adéquat de la supprimer. Je me souviens que M. Jerome m'avait proposé que cette question soit réglée d'une façon ou d'une autre.

Pour ce qui est des heures de la Chambre des communes, l'essentiel c'est qu'elles soient souples. Il est souhaitable bien entendu qu'un calendrier soit fixé, mais il ne faut pas oublier par ailleurs que le gouvernement doit pouvoir faire adopter des lois. L'imposition d'un calendrier des travaux à la Chambre serait très bien, sans doute, par l'utilisation du règlement 75C ou une limitation de temps.

Une Voix: Ou 75B.

M. Baker (Nepean—Carleton): C'est juste. Mais il faut choisir entre les deux car de là à un calendrier fixé, le gouvernement doit pouvoir être sûr, ce qui veut dire qu'on doit pouvoir compter sur la bonne volonté des députés et des partis, ne l'oublions pas.

La semaine de quatre jours risque d'être fort mal interprétée. Les préoccupations soulevées par M. McGrath sont tout à fait valables. Mais si cette question doit être sérieusement envisagée, ce qui n'a pas encore été décidé, on pourrait justifier cette mesure par le fait que certaines régions sont fort éloignées. Ce qui pourrait justifier dans une certaine mesure que les députés soient libres une semaine toutes les trois, quatre ou cinq semaines, de façon à ce qu'ils puissent s'occuper des affaires de leur circonscription. Nous pourrions tout au moins essayer cette formule qui a déjà été soulevée par le leader du gouvernement à la Chambre. L'idée d'introduire un peu d'ordre dans nos horaires n'a rien de nouveau.

Et je ne parle pas ainsi parce que j'habite Ottawa, ce qui n'est pas sans certains inconvénients. Lorsque le Parlement ne siège pas, les gens en profite pour me demander des rendez-vous le soir, sachant que je n'aurai pas d'excuse pour me défiler. Les députés locaux peuvent donc aller voir leurs électeurs. Mais ce n'est pas un avantage réel. Il faudrait, je trouve, tenir davantage compte de la vie personnelle des députés qui risquent d'en être affectés, ce qui se répercute sur leur comportement à la Chambre. Je voulais également féliciter M. McGrath pour son intervention.

[*Texte*]

just wanted to make those comments and compliment my colleague, Mr. McGrath, on a very engaging exercise.

• 1725

The Chairman: Thank you.

Mr. Huntington and then Mr. Dionne.

Mr. Huntington: The committee has been very generous with me in terms of time. I have the thread and the outline into the record on my concerns with supply.

May I say that in the beginning I was worried about the interim report, but I think the way we have proceeded to date on this committee has been very beneficial. I think for each of us now things are starting to fall into pockets and slots. Now staff serving the committee can perhaps get it itemized out into compartments and chewable chunks.

I agree with Mr. McGrath that the committee can make progress, I think, in some very substantive changes that will allow a fairly early report. I guess what we are going to have to start doing is compartmentalizing these things and working out a method of dealing with it in chewable chunks and see what we can resolve.

I just want to compliment you and compliment the steering committee on the way you have allowed a global examination of everything. The job is becoming clear in my mind, where we have to go and the issues that we can deal with and perhaps get a fairly good early report out. I would like to have some kind of an idea from the steering committee the next time it meets of the priority it is going to be putting on these issues so that we can get an advance idea of the schedule and get our homework done. When we come to the matter of, what you call, the estimates now and the audit committee and the supply continuum, I would like to have a very refined paper ready that would assist the committee, I think, in crystalizing and gathering the opinions on the different issues involved there. I think the steering committee has a job of work ahead of it, and if it could compartmentalize the issues and give us some idea of priorities, it would be helpful.

The Chairman: Mr. Dionne.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I will be very brief, Mr. Chairman. I want to compliment Mr. McGrath on the presentation he made; I think it is an excellent outline for what our interim report should contain.

I have one or two concerns. I like very much his suggestion of the sitting hours of the House. I know that some members who do not have their families in Ottawa would argue more for the four-day week perhaps and for the evening sittings, but even for those of us who have our families here, we get very little opportunity to spend any time with our family, as you well know. Then when you have to go back to the constituency, even if you only do it every second weekend, as I do, you are still working 90 and 100 hours a week, and that becomes pretty unreal after a while. In fact, I do not think members are capable of doing their best work when they are putting in that

[*Traduction*]

Le président: Merci.

Monsieur Huntington et ensuite monsieur Dionne.

M. Huntington: Vous avez été très généreux envers moi. J'ai déjà dit ce que je pensais des lois de financement.

Au début, je me posais des questions au sujet du rapport intérimaire; mais je constate maintenant que jusqu'à présent nous avons fait un excellent travail. Nous commençons tous à y voir un peu plus clair. Le personnel du Comité sera mieux en mesure de faire le point.

M. McGrath a raison de souligner que le Comité devrait pouvoir introduire des modifications sur le fond de façon à ce que nous puissions déposer notre rapport sans trop tarder. Il faudrait commencer par établir des catégories de façon à ce que l'on puisse étudier chaque question séparément et on verra ensuite où cela nous mène.

Je tiens à vous féliciter ainsi que le comité de direction de nous avoir permis de prendre une vue d'ensemble du problème. J'y vois maintenant beaucoup plus clair qu'avant. Je voudrais que le comité de direction établisse un ordre de priorités parmi ces diverses questions de façon à ce que nous puissions nous préparer à l'avance. Ainsi, il serait utile que nous ayons un dossier détaillé sur le budget des dépenses, le Comité de vérification et la loi des finances de façon à ce que l'on puisse réunir tous les avis sur les différentes questions. Il serait donc bon que le comité de direction établisse un ordre de priorités parmi toutes ces questions.

Le président: Monsieur Dionne.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je serai bref, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord féliciter M. McGrath de son intervention; il y a formulé d'excellentes idées concernant notre rapport provisoire.

J'apprécie beaucoup ce qu'il a dit concernant les horaires de la Chambre. Ceux des députés dont les familles ne vivent pas à Ottawa seraient sans doute favorables à une semaine de quatre jours et à des séances du soir. Mais même ceux d'entre nous qui ont leur famille en ville n'ont que peu de temps à passer avec elles. De plus, même si on ne revient dans sa circonscription que tous les 15 jours, il n'en reste pas moins que nous travaillons une centaine d'heures de travail, ce qui devient beaucoup à la longue. Je ne pense pas que l'on puisse faire vraiment du bon travail dans ces conditions et il est nécessaire que chacun puisse passer un minimum de temps avec les membres de sa famille.

[*Text*]

kind of hours, and when they are not spending the minimum required time with their family.

• 1730

I would urge us to look very carefully at Mr. McGrath's proposal of the 11-to-6 day. I would caution, however, against Mr. McGrath's suggestion that committees should not sit while the House is sitting. One-and-a-half-hour committee meetings, in my experience, are virtually useless, because you just nicely get into the meat of the meeting when it is time to adjourn. It seems to me that it is also a waste of time of some very highly paid officials around here, that you bring them out of the departments to the committee for an hour and a half and usually half an hour is gone before you get into the testimony. They are there for only an hour and away they go again, and maybe three hours later you bring them back for another hour and a half. I would suggest that any committee that is scheduled for less than three hours is largely useless.

But other than that I would have said amen to what Mr. McGrath put forward, and I will say amen right now.

The Chairman: Before we adjourn, I just want to remind you that on Tuesday afternoon we will meet in Room 209, and in Room 308 on Thursday afternoon. This would be subject to a call from the Chair, depending on the material that we have before us.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Just the afternoon.

The Chairman: Yes, just the afternoon.

Following your comments, Mr. Huntington and others, I would remind you that a very comprehensive document is being prepared by our staff now. You no doubt understand now that they have a very large bundle of testimony and proposals to go through to summarize, to analyse and to prepare for us, according to subject matter, and this will take a great deal of preparation— all the reports that have been made previously. This is why we need a four-, five-, or six-week period for those people to prepare this for us—so that we can get really digging into it, as you say, according to priorities, when we get the documents.

In the meantime, I would hope that if the members have any more suggestions that .... We have missed some things, no doubt, although a lot has been said. If something comes to you, please phone the clerk and ask him to include anything that you think is pertinent to the study of this committee. It will help our staff, help the clerks, help the Chair, and we will have that much more ready.

So, until the call of the Chair, this meeting stands adjourned.

[*Translation*]

Je vous invite donc à examiner très attentivement la proposition de M. McGrath concernant la journée de travail allant de 11h00 à 18h00. Par contre, j'ai des réserves quant à sa proposition d'interdire aux comités de siéger pendant que la Chambre siège. Les réunions du comité d'une heure et demie ne servent à pratiquement rien car on commence tout justement à faire du bon travail qu'il faut déjà s'en aller. De plus, ce serait gaspiller le temps d'officiels touchant de très grands salaires que de ne les faire venir pour une heure et demie seulement. Ils s'amèneraient pour une heure et demie et trois heures plus tard, ils reviendraient encore pour une heure et demie. J'estime pour ma part que les comités doivent pouvoir siéger pendant trois heures au moins.

Pour le reste, je suis tout à fait d'accord avec M. McGrath.

Le président: Avant de lever la séance, je vous rappelle que nous nous réunirons mardi après-midi dans la salle 209 et dans la salle 308 jeudi après-midi. J'aviserai en fonction des questions dont nous serons saisis.

M. Baker (Nepean—Carleton): Rien que l'après-midi.

Le président: Oui, rien que l'après-midi.

Je vous signale également que notre personnel est en train de rédiger un document qui examinera tous ces problèmes en détail. Ils vont devoir collectionner tous les rapports qu'on leur a soumis jusqu'à présent et en faire des résumés, ce qui exigera beaucoup de temps. C'est la raison pour laquelle un délai de six semaines a été prévu pour leur permettre de terminer ce travail, après quoi nous aborderons ces questions dans l'ordre.

Nous avons sans doute oublier certaines choses malgré tout ce qui a déjà été dit. Si vous avez d'autres idées, veuillez les communiquer au greffier. Cela nous facilitera la tâche à tous.

La séance est levée.

APPENDIX ''SPRP-2''

July 8th, 1982

Mr. Robert Marleau, Principal Clerk
Special Committee on Standing Orders
and Procedure
Room 534-B, House of Commons
Ottawa, Ontario, K1A 0A6

Dear Mr. Marleau:

The Steering Committee of the Special Committee on Parliamentary Reform has suggested that each Member thereof comment to the Committee on two general questions, namely, what is the role of an M.P. and what is the role of Parliament. It is interesting to note that the first two groups of witnesses before the Committee directed themselves, in part, to those two questions and their underlying importance to the work of the Committee.

On the basis of the assumption of the Steering Committee that the comments in this preliminary stage were not to be exhaustive but rather as a way of assisting in providing some focus for the work of the Committee by the Members of the Committee, the following observations are submitted.

The role of the M.P. is multi-faceted; he is the ombudsman for his constituents and others who come to him with individual problems.

As a Member of a Caucus, the M.P. has a role to play in trying to achieve a national consensus on politically divisive public issues. This may well extend to the inter-party relationships in the House. To the extent that we fail, parties are punished.

Within the Party system the private Member participates to a limited degree in the formulation of public policy. The words ''limited degree'' are used advisedly because formulation of public policy is basically an executive responsibility and traditionally the executive ''presents'' the Caucus of the governing party with the policy. Both the executive and the Caucus would not want to admit this to be sure but equally each knows that it takes almost a Caucus revolt to deter a determined government. In any event, whatever part MPs play in formulating government policy, it is all done in Caucus and in secret and no one knows for sure. The Party System demands obedience to policy thus formulated by the private members supporting the government just as the same system demands obedience and discipline in opposition parties when it has been determined that a government policy is to be opposed.

The legislative role of the M.P. is public and more influential at the Committee stage but there too the influence of Caucus is formidable. In other words, the legislative role is limited in the Parliamentary system and, at least, in public, the policy formation role is almost non-existant.

This ought not to come as a surprise to anyone who has experienced the system because the historic role of Parliamentarians has not been legislative in nature, and this is especially apparent if one is to contrast the role of the M.P. with the Congressman in the United States. In the legislative sense the Canadian M.P. knows the truth of the maxim that the ''Government proposes and Parliament disposes''.

What is the role of Parliament; surely it is more than expressing formal confidence in the program of the government and from time to time approving almost semi-automatically subsequent requests for legislative, taxing and spending authority. Equally, its role is not that of the executive--it does not govern. Rather its role is to poke and pry without hindrance into the activities of those that do govern.

That is the basic meaning of the statement that historically the role of Parliament, the role of the private member of parliament, is to hold the government accountable. The burden of that role falls on the opposition by the nature of the system but the role belongs to Parliament and Parliamentarians on all sides of the House. Parliament must exercise the healthy skepticism that is the hallmark of a democratic society. I do not suggest that under the present rules Parliament is a mere rubber-stamp but it is much less than it could be; Parliament should not be restricted to answering ''yes'' or ''no'' to government proposals rather we should be able to effectively put the questions ''why'' and ''why not'' and expect a response. It is unfortunate that we have tended to go in the opposite direction. I view the work of the Special Committee as charting the way to returning Parliament to its historic roots, to providing the means where Parliament and the Private Member can be more effective and potent within the total structure of government. If the work is to succeed the legislative process which is important to the executive must be examined in the light of the requirement that Parliament itself must have the necessary tool to pursue its historic mandate.

I have deliberately avoided the temptation to set out in detail the areas we should examine or taking a hard and fast position on what should be done because at this stage, that would be presumptuous. We are now hearing the evidence of interested extra-Parliamentary observers as a way to providing some focus to our work and as a way of beginning to work with each other and I believe that to be the best approach at this point in our deliberations.

Sincerely,

Walter Baker
P.C., Q.C., M.P.
Nepean-Carleton

The Role of Parliament and M.P.'s

By Blaine A. Thacker

I The Setting

1. Canada is a huge country with distinctive geographical regions and different cultural groups of people.
2. - has a constitutional monarchy
3. - has a representative, responsible, parliamentary form of democracy.
4. Cabinet exercises executive authority within a limited area of sovereignty--s 91 Constitution Act 1867.
5. Party politics overrides the principle that Cabinet is responsible to the whole house.
6. The role of Governement has grown enormously since WW II.
7. The complexity of international and national issues is enormously greater in recent times.

II Problems

1. Rationalizing the legitimate but entirely different views held by Canadians from different cultural groups and different regions on almost any issue.
2. The impact of representation by population decisions on Resources and people from the regions.
3. The enormous growth of bureaucratic power.
4. The enormous power exercised by the office of the Prime Minister

   - Justices
   - Cabinet Ministers
   - Deputy Ministers
   - Parliamentary Secretaries
   - Chairman of Committees
   - Senators
   - Appointees to Agencies and Crown Corporations

5. What the proper balance is between the Government's right and duty to govern and the Opposition's right to delay and block until the appropriate ''compromise'' is reached.

6. The Senate is not acting as a responsible sombre 2nd thought and is not protecting legitimate regional issues.

III Role of Parliament

1. Arena where representatives strike the necessary ''compromises'' within their parties and between parties to keep the Nation intact. i.e. so that no one is so unhappy as to start a Civil war or to separate.

2. Arena where Cabinet presents its Revenue and Expenditure policies for examination, debate and disposition.

3. Arena where Cabinet presents its legislation for approval so that after passage it can administer in its ''executive'' capacity.

IV Role of M.P.

1. To bring into Parliament the views of his constituents on issues.

2. To listen, study and debate the issues.

3. To strike a ''compromise'' which keeps the National intact.

4. To strive towards a proper balance between ''state'' objectives and ''individual'' rights of freedom etc.

V A Personal Package

A Estimates & Supply
- presented for study to a Standing Committee six months before fiscal year
- 5 Departments and/or agencies subject to detailed review--no automatic approval.
- A special permanent committee to review only overall Supply and Expenditure positions.

B Budget
- Various proposals put to a special Committee on Finance and Economy for pre-budget inquires and recommendations.

C Private Bills
- more time
- required house vote
- M.P.'s names drawn rather than bills.

D Committees - Smaller, limited substitution
- independent initiatives resulting in ''recommendations'' to Cabinet.
- Cabinet must respond in 45 days.

E Separage Legislative Committees and Supply.

F Sessions - fixed dates
- fixed hours
- deferred voting

G Debates - truly more debate i.e. rebuttal time
- shorter speeches
- electronic voting

H Bills - to Committee stage before 2nd reading
- votes not subject to rule of non-confidence except Throne Speech, Budget and declared major bills.

- Set hours for passage of non-controversial bills

Result - less omnibus bills.

Blaine A. Thacker, M.P.

SUBMISSION TO THE HOUSE OF COMMONS

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

THURSDAY, JULY 15, 1982

by

THOMAS H. LEFEBVRE
PRESIDENT

MINISTERIAL RESPONSIBILITY

This tradition has always made me wonder, how in this age of big Government, spending Billions of dollars and employing hundreds of thousands of persons, we can expect a Minister to be held responsible for the actions of the employees of his Department. On policy decisions, Yes, the Minister must stand or fall with those policies which form the Government's official programme.

On administrative decisions in which the Minister was not involved directly is it not asking too much that a Minister must bear full responsibility for mistakes or incompetence by civil servants.

PARLIAMENTARY CALENDAR

Why is the House of Commons of Canada one of the few legislative bodies in the free world, without a timetable or Calendar establishing among other items: The dates of beginning and ending of sessions;

The adjournment breaks for Christmas--Easter and other similar events. Could we not as a committee make recommendations in this regard so that an M.P. could inform his constituents or organizers of important meetings or seminars and his family when he could be available weeks ahead of time without having to cancel because the House is still in session.

After 17 years here, people wonder why I cannot tell them if I can be available in mid-week in the month of July or August, they are surprised when I tell them I don't know because I am not sure if the House will be still in session or not.

RULES IN GENERAL

It is my impression after 17 years service in this House, that very few members take an active interest in the rules and procedures, depending for direction on the Speaker and Speaker's officials as well as the Party House Leaders and a small core of interested members within each party. It is also my impression that this has been so for a long time and will likely continue-- Why is this? Mainly because most members have other priorities dictated by current events as they affect their constituents whether this be farming, fisheries, forestry, manufacturing, transportation or any other subject of broad interest and importance in the riding.

Then again the personal interests, expertise and knowledge of the member directs him or her in other directions as well, and available time is soon taken up. I believe if we realize our goal of recommending major changes in the rules and procedures of this House and its committees, we must publish them in a form that the lay person can understand quickly.

An M.P. is here to serve his constituents, the rules of procedure should not be set down so that M.P.'s must have experts interpret them before they know how to use them.

If it is true that we are legislators first and everything else is second, then we must have at our disposal the facilities to enable us to carry out these duties effectively, a rule book easily read and understood I believe to be an essential part of these facilities.

How far can we go in pushing for reform and to our Rules and Procedures in general our committee system, adding powers and personnel and responsibilities without making it into the identical system present in the U.S.A. under a republican system of Government. The question is how many changes can be made in this direction and maintain a Parliamentary system of Government?

Sooner or later this committee will have to face this dilemma; is the Parliamentary system flexible enough to accept very drastic changes without weakening the system as a whole.

A major challenge is there for us, can we mold the Parliamentary system so that it can answer to the criticisms and complaints of its ineffectiveness and irreverence with new rules and procedures and still maintain a Parliamentary system of Government. In other words, what is the limit? the bottom line.

VOTES OF CONFIDENCE OR NON-CONFIDENCE

Should the Government of the day, have the responsibility, the obligation and the right to announce at the opening of each session those bills or resolutions that it considers vital to its policies and will consider as voting confidence or non-confidence in the Government.

That all these votes would be marked on a session calendar with a minimum 1 week's notice so that all M.P.'s are aware ahead of time and can make arrangements accordingly.

That there be in the rules of the House of Commons provisions made to add more such votes in special emergency situations if a given number of M.P.'s sign a declaration requesting such changes.

LEGISLATIVE POWERS

MAJORITY GOV'T.

How much authority under the rules should the Government of the day have, enabling it to have its policies brought forward, studied, debated and finally voted on and passed into law.

How much authority should the oppos. have in opposing, delaying, debating and amending whatever the Government brings forward.

SUMMARY OF BRIEF BY DAVID COLLENETTE, M.P.

Enforcement of Present rules

1) tighter Question Period; more questions for M.P.'s of all Parties

2) enforcement of relevance

3) enforcement of ministerial statements, policy announcements in House

4) more frequent use of Standing Order 26

5) one day second reading debates with possibility of extending debate whereby question is put at the latest one hour before start of next sitting

6) more emergency debates

7) committee concurrence debates

8) more private member's time

9) abolition of quorum

10) twenty-minute speeches

11) yielding floor to facilitate debate

12) regulations to be tabled and examined with introduction of bills

13) smaller ''task force'' type committees

14) select committees

15) partial reinstatement of a re-vamped committee of supply

16) differential whips

PARLIAMENTARY REFORM - by David Collenette M.P.

During the past couple of years Canada has been forced to deal with serious economic and constitutional problems and it has become patently obvious that Parliament is now viewed by Canadians to be increasingly irrelevant in dealing with these and other issues.

It is clear that if the country is to survive, then the Parliamentary system must change very quickly to accommodate today's Canadian reality.

When one speaks of Parliamentary Reform one generally focuses on structural reform of our institutions, either by some kind of proportional representation in the House of Commons or by reform of the Senate such as direct election in order to bring the regions into the center of government.

However, recent events have caused the public to focus on the other aspect of parliamentary reform, that is reform of the Rules and Procedures of the House of Commons.

Twice in the past year, Parliament has been brought to a standstill by the Official Opposition, first by the obstruction during last year's constitutional debate and secondly, by the two-and-a-half week division bell crisis which effectively shut down the House of Commons. Although everyone has their own political view of these events, I believe one should look at the overall environment in Parliament to see why such tactics were used by the Opposition.

The fact is, Members of Parliament on all sides of the House feel they have little impact upon the legislative and governmental process. This is not due to any sinister plot on the part of the incumbent government to denegrate the rights of individual Members of Parliament, but rather it is symptomatic of the malaise which is strangling Ottawa. The fact that governments have become large, decisions complex and the pace of events frequently overtake those decisions means that government itself like Parliament has fallen victim to a log jam in the system.

Government ministers are excessively overburdened. They must administer departments, answer for those departments in Parliament, sit on cabinet committees which initiate policy, respond to queries of M.P.'s, bring the government presence to various parts of the country necessitating frequent exhaustive travel, and at the same time these people have to keep their political fences mended at home with an eye to re-election.

It is only natural with the increasing complexities of modern government, that the implementation of most day to day decisions is left to public servants, who frequently must interpret law and apply it according to their best judgement. Very often these day to day decisions made by public servants lack the sensitivities one would expect from professional politicians, who are

naturally more attuned to the expectations of the electorate. At the same time this unhealthy situation has developed, the House of Commons itself, has become entrapped in a set of antiquated procedures which inhibit rather than assist meaningful debate on the issues and critique of government policies. In fairness to the government which is confronted with so much parliamentary time wasted each day, it becomes the sole objective of the Government House Leader to get as much through the legislative machine as quickly as possible. The result: less time for private Members to engage in meaningful dialogue and debate

It is often thought that Opposition M.P.'s are put at the most disadvantage by our present outmoded rules system in the House of Commons, but Government M.P.'s have equally just grievances.

Under this system of responsible government, the government backbencher must make his or her views known in caucus and must accept the concensus that comes from those discussions. Very often this means accepting the Whip no matter what.

It is my contention that reform of the rules of the House of Commons must have as its prime objective, an opening up of the system to allow more participation by all M.P.'s

Indeed, some useful reforms, do not even need rules changes. The Speaker has the right to recognize any M.P. from either side of the House in Question Period. In fact, a practice has developed over the past fifteen years whereby very few Government M.P.'s are recognized.

Contrast this situation with the early 1960's during the Diefenbaker-Pearson years where there was more of a balance between Government and Opposition backbenchers in Question Period. In Great Britain, because of their lottery system for Question Time, it is not unusual to have more government than opposition backbenchers ask questions. Even for supplementary questions the Speaker decides who is to be recognized irrespective of party and such is the impartial reputation of the British Speaker, that very rarely does one question his judgement.

The Speaker of the House of Commons also under the present rules, has a right to insist on relevance in debate. It is a continuing source of irritation to many M.P.'s that most debates do not focus on the issue at hand, but wander over a whole myriad of ancilliary political points.

Yet in order to really make the Canadian House of Commons come alive to its Members and to the public, serious reform must be undertaken and undertaken very quickly.

We might well take a few lessons from Westminster. My recent visit there to attend a Commonwealth Parliamentary Association Seminar on Procedure left me

with the distinct impression that the U.K. Parliament is light years ahead of ours.

For example, the Second Reading of a Bill is that stage at which M.P.'s can express their views on the principle behind the legislation. At Westminster Bills must pass Second Reading in one sitting (with some rare exceptions). This means one day of debate is permitted with the question being put at the normal hour of adjournment of ten o'clock in the evening. Very often, because of all-party agreement, the debate is extended with the final question not being put until the early hours of the morning or even breakfast time. At that point, all arguments for or against the merits of a particular Bill have certainly surfaced.

By contrast, Second Reading debates in Canada are known to go on for weeks with M.P.'s making their maximum forty minute speeches, very often on topics unrelated to the Bill.

By cutting our Second Reading stage to one day, literally scores of days would be freed up for other business such as regular ministerial statements, emergency debates and more Private Member's business.

Very often the Opposition criticizes government Ministers, and rightly so, for making major policy announcements in the National Press Building or in the House of Commons T.V. studios rather than on the floor of the House. Under the time allocated on the Order Paper for ministerial statements, time is given for the Opposition critics and a few other Members to briefly question a Minister on a policy statement. Because the parliamentary timetable is so crowded due in no large measure to lengthy Second Reading debates, the Government House Leader has no option but to advise his colleagues to make important announcements outside of the House of Commons. He cannot afford to lose another hour of valuable debating time on government legislation. Surely, major policy announcements should be announced on the floor of the House of Commons and surely Members of Parliament from all sides should be able to express their concerns before a Minister makes these statements to the press.

With less Commons time wasted, a number of hours in a given day or indeed a whole day may be allotted to special debates on issues that quickly arise. For example, when the Ocean Ranger oil rig went down in the Atlantic, under revised Commons rules, it would have been easy for the Government and the Opposition to agree to setting aside the Orders of the Day for a special debate. Instead because there was no adequate forum for debate on the tragedy were treated to the spectre of short, sharp forays in Question Period which did not inform the public of either the Government's or the Opposition's views on oil rig safety.

A streamlined debating procedure in the House would also permit the debate of concurrence motions on committee reports. All too frequently committees report

on significant issues, but because of the lack of Commons' time, debates to concur in those reports never take place.

Originally at Westminster and at Ottawa, all significant legislation was put forward by private Members. With the growth of government, most time in the House of Commons has become ''government time'' to provide for the debate of government legislation. Four hours for private Member's business is set aside in the parliamentary timetable although due to a very obscure rule, once a Member's business has been debated for a total of forty times on Mondays and Tuesdays (for some inexplicable reason) then Private Member's hour is only taken on Thursdays and Fridays for the remainder of that Session. As a result there are very few opportunities for private Member's business to come to the floor and very rarely is a Private Member's Bill not talked out. By contrast, many Fridays at Westminster are set aside exclusively for debating Private Member's legislation and more of these Bills progress through the system than they do in Ottawa.

Recently, the public has heard quite a bit about the antiquated quorum mechanism of the House of Commons, whereby twenty Members must be present in the Chamber at any given point in time. If one calls for a quorum count and it is found that there are less than twenty Members, including the Speaker, present in the Chamber, then that day's sitting is adjourned, with the question before the House disappearing from the Order Paper. I suppose members of the public would expect more than twenty Members to be present in the House at all times, and this is generally the case because the Parties oblige M.P.'s to sit in the House in order to maintain their party's presence, but very few of these members have any particular interest in the matter at hand. This very often results in further delays because the whips, especially on the Opposition side, are forced to call upon anyone who is sitting in the House to deliver a forty minute diatribe solely to delay the Bill from passing.

It is my contention, that we should as the U.K. House of Commons has done, abolish the quorum provision. This would take a constitutional amendment since the need for quorum was originally written in the British North America Act, but I am sure this is one area in which the provinces and the federal government could easily concur. The effect of the abolition of the quorum requirement at Westminster, means that very often only a handful of M.P.'s are present for a debate, but those M.P.'s are vitally interested in the matter being discussed and engage in sometimes very exciting give and take.

I have made references in this article to the length of speeches. Under present rules for debates on government legislation, the maximum speaking length for an M.P. is forty minutes, although the Minister introducing the Bill and the lead spokesman for the Official Opposition have no time limit. At Westminster there is no time limit for any M.P., but very few Members speak beyond twenty minutes because if they do, and especially if they are not making useful arguments, their colleagues become impatient with such dilatory tactics. Frequently, the Speaker will interject and remind the Member that he has been speaking for a certain period of time and will ask the Member who has

the floor to keep in mind the fact that other Members are waiting to speak. Cutting back on the length of speeches to twenty minutes for all Members certainly would be a useful start in reforming the rules of the House.

The monotonous speeches that have generally arisen from the long maximum time limit effectively mean that traditional debate is rarely seen in Ottawa. Nothing can be more exciting than an articulate and dramatic exchange between two knowledgeable Members speaking on either sides of a particular matter. Both in Parliament at Westminster and in the United States Congress there is a practice which the Americans refer to as ''yielding the floor''. This permits any Member interjecting with a knowledgeable question or point that the person speaking has forgotten, thus heightening the sense of intellectual exchange.

As I mentioned earlier, all Members are growing increasingly frustrated with the complexity of regulations emanating from legislation passed in the House of Commons. There appears to be no way to check regulations which frequently reflect the interpretation of a Statute by public servants and which may deviate from the original legislative intent of the House. A number of Members on all sides of the House have for many years proposed that the regulations accompanying legislation should be referred to a special committee of the House for detailed discussion. This would ensure that legislators could have an impact on regulations before the legislation is passed in the House. The Special Joint Senate and House of Commons Committee on Regulations and Other Statutory Instruments has done very valuable work over the past number of years and many of their recommendations on this subject should be seriously considered by the government. In fact, I would go so far as to say that there should be a permanent reference of all regulations attached to legislation to a new House of Commons Standing Committee which would operate concurrently with the appropriate Standing Committee of the House of Commons examining the principles of the legislation.

The government should not fear this innovation. I remember in the earlier part of this session when there seemed to be some delay in getting agreement to quickly pass the Postal Crown Corporation legislation (Bill C-42), that the government agreed to the Opposition's suggestion that passage of the legislation could be hastened if the regulations attached to the legislation were referred to the Special Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. Although one group of legislators looked at the regulations and another debated the merits of the Bill clause by clause no perceptible difficulty arose.

In fact it is my contention that such analysis of regulations before passage of a Bill would provide invaluable help to Ministers, who would then not be forced to rely solely on public service interpretation of the legislation, but rather would also have the benefit of interpretation by his or her peers in the House of Commons. In a sense this would provide a countervailing force which would be beneficial to the government as well as opposition.

One natural way to enhance the role of a private Member is to allow committees of the House of Commons to be more innovative. In fairness to the government, a valuable experiment was undertaken in this Parliament by the establishment of task forces. These small committees have looked at a number of subjects in depth in usually a non-partisan way. It is generally acknowledged by Members on all sides of the House that the concept of task forces has been indeed very successful. Moreover Standing Committees have also in this session of Parliament been permitted to pioneer new approaches rather than just perform the normal scrutiny of legislation. A Sub-Committee of the Standing Committee on Natural Resources and Public Works was established to look at the subject of Acid Rain. Its report has been critically acclaimed not only in Parliament but throughout the country. Before Christmas last year the Sub-Committee of the External Affairs and National Defence Committee was charged to look into Canada's relations with Latin America and the Caribbean. Its very objective interim report reverberated through Parliament. Indeed those provisions of the Committee's report dealing with the elections in El Salvador are generally acknowledged to have forced the government to somewhat change its policy on El Salvador.

It is an understatement to say that these experiences of committee innovation have whetted the appetite of M.P.'s. Many feel for the first time that there is a useful role to play in informing the public and in assisting the government in making better policy. Again, Great Britain leads the way in this regard, with its select committee system whereby established committees can initiate their own reference and very often issue reports which anticipate or are even critical of government policy. However, the existence of select committees should not be viewed by government as a threat.

Most Canadians will remember the Kershaw Committee, properly titled the Select Committee on Foreign Affairs which decided to study the Canadian Constitutional Resolution before it was passed in our Parliament. It is my belief that the work of that committee really assisted the British Government at the time because the Select Committee could do what the British Government for diplomatic reasons could not do: express reservations on the constitutional procedure then underway in Canada.

We often forget that the principle role of Parliament going back to medieval times, was to raise money for the treasury and to oversee the spending of that money. Unfortunately, the whole realm of public expenditure is sadly lacking in effective parliamentary control. Although there is a Standing Committee on Public Accounts, traditionally chaired by an opposition Member of Parliament, members on both sides of the House argue that this is an ineffective vehicle in which to analyse government spending. The parliamentary reforms of 1969 took the scrutiny of departmental estimates from the old Committee of Supply on the floor of the House of Commons and delegated them to the various Standing Committees. While this was a useful experiment, many members, especially those in opposition, feel that it is difficult to focus upon a particular department and attract the political attention to a department's spending, unless that scrutiny is done in the House itself.

The opposition of course does have a number of ''allotted days'' at their disposal when it can choose the topic for debate to accompany the government's supply motion. Although some of these motions end in votes of confidence the opposition feels that in addition to allotted days it would be useful to return at least in a limited way to the old Committee of Supply where a Minister and his top two or three departmental officials are forced to answer for departmental spending estimates in an exhaustive interrogation, extending perhaps beyond normal sitting hours. The opposition parties would be free to choose two or three departments in each supply period that could be analysed in this way and would therby be able to expose weak Ministers or poorly administered departments.

This all may sound like heresy coming from a government backbencher, but I would submit that the government has as much to gain by close scrutiny of its policy and spending as does the opposition, since a government that is on its toes is likely to be a government that has more chances of re-election that one that is not.

Finally I would like to turn to the system of whips. In the parliamentary system of responsible government, differences are expected to be settled in caucus and parties are expected to stick together in divisions on the floor of the House. However, this system should be looked at carefully.

It is my contention that political decision-making has become so complex, that the electorate has become politically sophisticated and that regional differences have become so pronounced, that the continuation of adherence to strict party whips may not necessarily be in the public interest. In the past decade in Great Britain there has been a tendency to vote across party lines on matters which do not involve the confidence of the government. Obviously, the party whips must be completely accepted on budget matters, supply motions and other policies crucial to the government's programme, but it should not be inconceivable to envisage individual members exerting some measure of independence on a particular measure with which they have some personal difficulty and which is not of confidence to the government. Indeed this may be the last Canadian Parliament where one will see complete and unswerving allegiance to party whips on either side of the House.

It goes without saying that there are obviously 282 opinions on procedural reform of the House of Commons but I have tried to illuminate some of the trends that I detect developing in our Canadian House. It is my hope that the Standing Committee on Procedure and Organization can be quickly reactivated to study the whole question in depth and be ordered to report within a matter of months with specific proposals for change. However, I must emphasize that MPs, the media and the public must not see parliamentary reform in the context of either the opposition or the government winning or losing. Rather parliamentary reform must as its sole objective be to ensure that Members of Parliament and the people whom they serve, are the true winners. With goodwill and careful planning, we can easily make our institution once again vital to the daily concerns of all Canadians.

STATEMENT BY CLAUDE-ANDRÉ LACHANCE, M.P. FOR ROSEMONT, TO THE SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE, TUESDAY, JULY 6, 1982

The brief background paper prepared by Philip Laundy for the Special Committee on Standing Orders and Procedure shows that the House of Commons has, from time to time, felt the need to re-evaluate its internal rules of procedure, to amend the Standing Orders so that they conform to the new realities of an ever more complex and weighty parliamentary process and to modernize procedure so that the government can better execute its tasks. Our mandate is another step in the reform process which dates back to the early days of Confederation.

Yet, whether or not we are members of this Committee, we all feel that this step is special. Since the very ability of the institution of parliament to concretize on a day-to-day basis the democratic aspirations of Canadians has been placed in doubt, we will have to recommend to our peers much more than a simple re-evaluation of the nature of the balance between the legislative and executive functions of the government, functions which, in our system, are intermingled in the same forum.

If in Parliament the legislative function, the prerogative of M.P.s, was not constantly opposed to the executive functions of Cabinet, we would not feel constantly obliged to call upon the as yet undefined role of M.P.s, whereas we rarely have to question the role of Cabinet. Without wanting to re-write Montesquieu or de Tocqueville, I ask you to consider this premise and its corollary which I espouse a priori: government operates according to the principle of checks and balances. In Canada, Parliament is almost no longer in a position to ensure the day-to-day application of this principle. The current balance which is technically expressed in our Standing Orders must be revised. The two aspects of parliament which have become the major victims of this flaw in the system are, in my opinion, financial accountability and the legislative process.

I have a question for those of my colleagues who believe that the process of redrafting the Standing Orders of the House, as opposed to that of undertaking a reform of the parliamentary process, involves only the necessary elimination of various archaic procedures and annoyances such as outdated voting procedures, lengthy sessions in the House, abstruse, delaying tactics, a parliamentary timetable which is both too restrictive and too flexible - in short an overhauling of many aspects of the parliamentary process. Once these necessary reforms have been made, will the institution of Parliament itself be more efficient and more relevant?

When the time comes for the government to resolve the important problem of allocating time for debate a problem to which the solution has escaped it on previous attempts, and for the Opposition to re-open the question of examining subsidies, a notorious source of dissatisfaction and frustration, only by setting aside their prejudices and preconceived ides and by accepting the

legitimacy of their respective aspirations will the two groups be able to give true meaning and a constructive, dynamic thrust to the Committee's work.

My analysis of the problem is similar to that on which I based my proposal for a reform of the Committee system which appeared in motion 76 in the Order Paper and Notices of February 23 last. It would be desirable and possible to adopt the same approach for the complete legislative process and for examining the credits which give both the legislative and the executive the right to co-exist as harmoniously as possible. It is in this direction that I would like to lead my colleagues during our discussions. In my opinion, the parliamentary process is first and foremost a rather complex system of checks and balance. If government and opposition members are going to use this committee as an excuse for haggling like vendors in a street market, I am wasting my time here.

This July 12, 1982

No. 74--Mr. Lewis--February 12, 1982

That, in the opinion of this House, the observance of the proprieties of the House, the maintenance of its authority and the management of its business, require that once an allotted day has been designated by the Government House Leader, and the House has entered upon the notice period preceding the allotted day, the designated allotted day must be proceeded with.

No. 75--Mr. Clark (Yellowhead)--February 12, 1982

That, in the opinion of this House, the observance of the proprieties of the House and the management of its business require that before interrupting a procedural argument for the purpose of giving a ruling, the Speaker announce to the House that a ruling will be given unless further relevant arguments are placed before the Chair.

No. 76--Mr. Lachance--February 23, 1982

That the Standing Committee on Procedure and Organization be empowered to study the terms of Standing Order 65 with the view to examining the following aspects of a reorganization of parliamentary committees and of the legislative process related to the reference by the House of various matters to standing, joint or special committees and to the consideration of their reports:

1. That at the commencement of each session of a Parliament, a Striking Committee, consisting of seven members, shall be appointed whose duty it shall be to prepare and report, within the first ten sitting days after its appointment, lists of Members to compose the following standing committees of the House:

(a) Standing Committees of the House:

(i) Standing Committee on Public Accounts, to consist of not more than eleven members and five substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the committee;

(ii) Standing Committee on Procedure, Organization, Privileges and Elections, to consist of not more than eleven members and five substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the committee;

(iii) Standing Committee on Private Bills, to consist of not more than nine members and three substitutes not to be removed except following a vote by the appointed members of the committee;

(iv) Standing Committee on Government Expenditures, Estimates and Budget, to consist of not more than twenty members and to which shall report not more than seven sector sub-committees, consisting of not more than seven members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the sub-committee and that from time to time will be mandated by the Government Expenditures, Estimates and Budget Committee to examine certain budget proposals submitted to Parliament by the government and that sub-committees shall report within the period prescribed by the Standing Orders. The Committee shall examine the budget papers accompanying the Budget Speech of the Minister of Finance. Without limiting the general nature of the aforementioned, the Minister of Finance shall release, with each and every Budget Speech, data on fiscal expenditures and medium-term economic forecasts with the underlying assumptions upon which the Budget was based. At the end of each calendar year, a White Paper on government expenditures containing information on programs and forecasted expenditures for the following five fiscal years, by department and program and by economic category of expenditure, shall also be referred to the Committee. The Main Estimates shall be submitted to the Committee each and every year;

(v) Standing Committee on Programs, to consist of not more than eleven members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the committee and to which a Green Paper &valuating four departments, two to be selected by the government and two by the Opposition, shall be referred to the committee each and every year, tabled with the Main Estimates;

(vi) Standing Committee on Management, to consist of not more than eleven members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the committee of which the Speaker shall be a member ex officio. The provisions of the House of Commons Act (Chap. H-9, R.S.C. 1970, sec. 16 et seq) dealing with internal economy shall be abrogated and the mandate of the former Commissioners of Internal Economy shall be transferred to the Management Committee. The Speaker shall submit to a designated Minister the forecasted expenses for the operations of the House approved by the Management Committee.

(vii) Standing Committee on Public Bills and Programs, to consist of not more than thirty members to which any bill having passed second reading shall be referred. The bill shall then be referred to one of the standing sector sub-committees, each of which will consist of not more than nine members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the sub-committee. The sub-committee shall report to the Committee within the time period allotted by the main committee which shall debate it

as soon as received and report to the House, where it shall be received without debate. Paragraphs (2) and (3) of Standing Order 75 dealing with debate in the House of a standing committee's report shall be abrogated accordingly. However the proceedings of the Committee are subject to Standing Order 75A, B and C.

Note: The number and determination of the standing sector sub-committees might be examined by the Procedure and Organization Committee which might draw upon its 1975 report on the matter. The sector sub-committees shall automatically receive a mandate to study the annual report of departments and government agencies for which they are responsible.

(viii) Standing Committee on Crown Corporations, to consist of not more than eleven members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the committee. The annual reports of Crown Corporations shall be referred automatically to the Committee which shall report from time to time.

(b) List of Joint Committees:

(i) Standing Joint Committee on Regulatory Powers, with the same mandate as the present Committee on Regulations and other Statutory Instruments;

(ii) Standing Joint Committee on Parliamentary Services, consisting of the present Printing, Library of Parliament and Restaurant committees;

(iii) Special Joint committees as required.

2. The House shall create as required special committees to consist of not more than seven members and three substitutes not to be removed except following a majority vote by the appointed members of the special committee. Not more than four of these committees shall sit at the same time. Special committees shall report to the House directly.

3. The above-mentioned committees and sub-committees shall be empowered to retain administrative support services as required for the execution of their mandate, subject to a draft of the applicable guidelines by the Management Committee.

4. It is recommended that the committees and sub-committees sit outside the normal sitting hours of the House of Commons.

No. 48

March 26, 1982--Resuming debate on the motion of Mr. Dionne (Chicoutimi), seconded by Mrs. Killens:

That, in the opinion of this House, the government should consider the advisability of the Department of National Revenue assuming responsibility for the expenses incurred by a taxpayer whom the Department causes to be investigated, when such investigation by the Department's Officials does not result in a suit or claim.

No. 50

April 23, 1982--Resuming debate on the motion of Miss Jewett, seconded by Mr. Heap:

That, in the opinion of this House, a full Parliamentary review should be undertaken of Canada's external, defence and aid policies to redefine Canada's objectives in these areas.

No. 77--Mr. Dupras--April 23, 1982

That, in the opinion of this House, the government should consider the advisability of conducting an investigation into the affairs of Morin Heights Development (Canada) Ltd. which has recently been granted its petition to submit a proposal of compromise to its creditors under the Companies' Creditors Arrangement Act.

July 9, 1982

The Clerk,
Special Committee on Standing Orders and Procedure,
Room 534B
Wellington Bldg.,
Ottawa, Ontario.

Dear Sir,

Further to the Order of Reference adopted by the House of Commons on June 23 last, I am pleased to propose the following changes to the Standing Orders and procedure of the House:

- That the vote be taken electronically, according to the procedure recommend by the Committee;

- That votes be taken at a set time and date;

- That the bell calling Members to vote be allowed to ring for only 15 minutes, after which time the vote is called;

- That the duration of parliamentary sessions be determined by a Standing Order of the House;

- That the House business week be reduced to 4 days, with Monday reserved for riding or private business;

- That Members' interventions be limited to 15 minutes, with the following exceptions:

  a) speeches by party leaders and
  b) speeches in response to the budget and the Speech from the Throne--limit of one speaker per party;

- That the parties be limited to introducing one motion apiece during the period reserved for motions under Standing Order 43;

- That the quorum bell ring for 5 minutes to enable Members to get to the House.

I hope that these few suggestions will assist the Committee in the task at hand. Measures aimed at reforming the Standing Orders and procedure of the House should faciliate debate and should respect Members' freedom of expression. Procedure should in no way take precedence over substance and should further the advancement of democracy.

Yours truly,

Gaston Gourde,
M.P. for Lévis

1) QUORUM:

20 - Proportional from the outset
Should now be: Gov. (11), P.C. (7) N.D.P. (2)

2) COMPOSITION OF STANDING COMMITTEE:

Proportional from the outset
Should now be: Gov (6), P.C. (4), N.D.P. (1)

3) DEBATE IN THE HOUSE:

20 minutes, except for: a) P.M. and Opposition leaders (unlimited)
b) Motion or Bill
1) Sponsor - 30 minutes
2) Other interventions - 30 minutes

4) a) ADJOURNMENT: Set date, taking into account
1) Observance of Christmas and January 1
2) Observance of Good Friday and Easter Monday
3) Observance of existing holidays;
4) The week preceding the closing of primary schools

b) RESUMPTION: The week following the resumption of primary school classes.

5) HOURS IN THE HOUSE:

Only change and quickly
Friday from 9 a.m. to 2 p.m.

Other changes to consider:
3 weeks in the House of Commons
1 week in the riding

6) VOTES:

Tuesday: 9:45 p.m.
Wednesday: 5:45 p.m.
Thursday: 5:45 p.m.

7) BELL:

a) All votes: maximum of 20 minutes
b) Call for quorum: 5 minutes

8) S.O. 43: Has become a joke and should be abolished.
Questions could be asked during the question period.

Or: A member who is not being serious should not be recognized.

9) MEMBERS' HOUR:

6 p.m. to 7 p.m. Mondays, Tuesdays, Thursdays and NOON on Fridays.

10) MORE FREE VOTES and fewer votes of non-confidence so as to learn the position of certain Members.

Exception: motion considered in the program of a party.

11) COMMITTEE CHAIRMAN:

two-year appointment
possible re-election and paid for each meeting.

12) THE LATE SHOWS: from 7 p.m. to 7:30 p.m.

René Cousineau
Ottawa, Ontario

APPENDICE «SPRP-2»

Le 8 juillet 1982

Monsieur Robert Marleau, Commis principal
Comité spécial chargé d'examiner le règlement
et la procédure
Pièce 534-B, Chambre des communes
Ottawa, Ontario, K1A 0A6

Monsieur,

Le Comité de direction du Comité spécial sur la réforme parlementaire a invité chaque membre dudit Comité à lui faire part de ses observations sur deux questions générales, à savoir: quel est le rôle d'un député et quel est le rôle du Parlement. Il est intéressant de noter que les deux premiers groupes de témoins qui ont comparu devant le Comité ont traité, en partie, de ces deux questions et de l'importance qu'elles représentaient dans le travail du Comité.

Considérant que le Comité de direction ne s'attendait pas à ce stade, à des observations poussées mais qui, plutôt, donneraient aux membres du Comité l'occasion de se prononcer sur son travail, les observations suivants sont présentées.

Le député joue un rôle multiple; il représente ses commettants et toutes les autres personnes qui viennent lui confier leurs problèmes particuliers.

En sa qualité de membre d'un caucus, le député contribue à arrêter des politiques sur des questions qui prêtent à contestation nationale. Cette action peut même s'étendre au jeu des relations entre les partis de la Chambre. S'il échoue, ce sont les partis qui en souffrent.

Au sein du parti, le député participe, à un degré limité, à la formulation de la politique publique. Les mots ''degré limité'' sont utilisés intentionnellement, parce que la formulation de la politique publique est fondamentalement une responsabilité exécutive et que, traditionnellement, l'exécutif ''fournit'' la politique au caucus du parti au pouvoir. Sans doute le caucus et l'exécutif refuseraient de l'admettre, mais tous et chacun n'en savent pas moins qu'il faut presque une révolte au sein du caucus pour contrecarrer l'action d'un gouvernement résolu. Bref, quel que soit le rôle joué par les députés pour la formulation des politiques du gouvernement, tout cela se passe au sein du caucus et en secret, et personne ne sait exactement ce qui se passe. Le système de partis appelle la soumission à la politique ainsi arrêté par les députés qui supportent le gouvernement, tout comme il appelle la soumission et la discipline chez les partis de l'Opposition, lorsqu'il a été résolu qu'il faut s'opposer à une politique gouvernementale.

Le rôle législatif du député est public, et plus prononcé au stade du Comité, mais là aussi, l'influence du caucus est très importante. En

d'autrs mots, le rôle législatif est limité dans le système parlementaire et, au moins, en public, le rôle joué dans l'établissement des politiques est pratiquement nul.

Ceux qui ont fait l'expérience du système ne devraient pas en être autrement surpris parce que le rôle des parlementaires n'a jamais été de nature législative, ce qui contraste tout particulièrement avec le rôle joué par le représentant au Congrès, aux États-Unis. Au sens législatif du mot, le député canadien reconnaît le bien-fondé de la maxime: ''le Govuernement propose et le Parlement dispose''.

Quel est le rôle du Parlement; à coup sûr, il ne se limite pas à un acte de foi envers le programme du gouvernement et à l'approbation qu'il donne de temps à autre, quasi automatiquement, aux demandes de pouvoirs relatifs à la législation, aux impôts et à la dépense. De même, son rôle n'est pas exécutif--il ne gouverne pas. Son rôle consiste plutôt à explorer discrètement les activités de ceux qui gouvernent. C'est justement ce que l'on entend en disant que le rôle du Parlement, le rôle du député, est de veiller à ce que le gouvernement soit responsable. Si ce fardeau incombe particulièrement à l'Opposition, de par la nature même du système, il est également assumé par tous les partis du Parlement. Le Parlement doit exercer un scepticisme de bon aloi, qui a toujours été la marque d'une société démocratique. Je n'entends par là, qu'en vertu du Règlement actuel, le Parlement se limite à apporter le sceau de son approbation; mais son action est beaucoup plus limitée qu'elle pourrait l'être; le Parlement ne devrait pas en être réduit à répondre ''oui'' ou ''non'', aux propositons du gouvernement; il devrait plutôt être en mesure de poser pertinemment les questions ''pourquoi'' et ''pourquoi pas'' et exiger une réponse. Il est malheureux que nous nous soyons orientés dans l'autre sens. Le travail du Comité spécial consiste, à mon avis, à tracer la voie qui nous permettra de revenir aux véritables sources parlementaires, à créer les conditions où le Parlement et le député puissent agir avec plus d'efficacité. Si le travail doit être couronné de succès, le processus législatif, qui est important pour l'exécutif, doit être examiné en fonction de la nécessité, pour le Parlement, de disposer des outils qui lui sont nécessaires pour exécuter son travail.

J'ai résisté à la tentation d'exposer en détail les domaines qu'il nous faut étudier ou de me prononcer trop catégoriquement sur ce qu'il conviendrait de faire, parce que, à ce stade, cela auriat été présomptueux de ma part. Nous recueillons, en ce moment, les dépositions d'observateurs extra-parlementaires qui devraient nous éclairer sur le travail que nous devons accomplir et nous permettre de collaborer, et je crois que, pour le moment, nous ne pouvons guère faire mieux.

Bien à vous,

Walter Baker

Le rôle du Parlement et des députés

par Blaine A. Thacker

I Situation

Le Canada est un immense pays marqué par des différences notables entre
1) ses diverses régions et les groupes culturels qui composent sa population.

2) c'est une monarchie constitutionnelle

3) c'est une forme de démocratie parlementaire, représentative et responsable

4) le cabinet exerce le pouvoir exécutif dans une certaine limite de souveraineté--Loi constitutionnelle de 1867

5) la politique de parti l'emporte sur le principe selon lequel le cabinet est responsable devant toute la Chambre

6) le rôle du gouvernement s'est considérablement développé depuis la Deuxième Guerre mondiale

7) la complexité des problèmes nationaux et internationaux s'est considérablement accrue récemment.

II Problèmes

1) réconcilier les vues, légitimes mais différentes, tenues par les Canadiens de groupes culturels différents et de différentes régions sur presque toutes les questions

2) conséquence des décisions prises par la représentation populaire sur les ressources et les gens des régions

3) croissance énorme de la bureaucratie

4) énorme pouvoir exercé par le cabinet du premier ministre:

- juges
- ministres du cabinet
- sous-ministres
- secrétaires parlementaires
- présidents des comités
- sénateurs
- nominations à la tête des agences et sociétés d'État

5) recherche de l'équilibre idéal entre le droit et le devoir qu'a le gouvernement de gouverner, et le droit qu'a l'opposition de retarder et de bloquer les mesures jusqu'à la conclusion d'un compromis acceptable

6) le Sénat ne joue par le rôle de deuxième instance responsable et pondérée et il ne protège pas les aspirations régionales légitimes.

III Rôle du Parlement

1) une arène où les représentants trouvent le nécessaire «compromis» dans les partis et entre les partis pour maintenir la nation intacte, de façon que personne ne soit malheureux au point de se lancer dans la guerre civile ou de se séparer.

2) une arène où le cabinet présente ses politiques de revenu et de dépenses pour qu'elles y soient examinées, débattues et adoptées.

3) une arène où le cabinet présente ses mesures législatives pour approbation afin qu'une fois adoptées il puisse les appliquer en vertu de son pouvoir exécutif.

IV Rôle des députés

1) apporter au Parlement les vues de ses électeurs sur les questions à l'étude

2) écouter, étudier et débattre

3) trouver un compromis capable de maintenir l'unité de la nation

4) rechercher l'équilibre idéal entre les objectifs de l'État et les droits des particuliers: liberté, etc.

V Ensemble de propositions

A budget des dépenses- présenté pour étude à un comité permanent 6 mois avant l'année financière
- 5 ministères ou agences soumis à un examen approfondi--pas d'approbation automatique
- un comité spécial permanent pour revoir seulement l'équilibre d'ensemble des dépenses

B budget - diverses propositions soumises à un comité spécial des Finances et de l'économie pour poser

des questions et faire des recommandations avant le budget.

C Bills privés
- plus de temps
- vote de la Chambre exigé
- partir des noms des députés plutôt que des bills

D comités
- autres, plus petits
- initiatives indépendantes se terminant par des recommandations au cabinet
- le cabinet doit répondre dans les 45 jours

E séparer les comités législatifs et les prévisions budgétaires

F sessions
- dates fixes
- heures fixes
- votes reportés

G débats
- davantage de débat, c'est-à-dire du temps de réfutation
- interventions plus courtes
- vote électronique

H projets de loi
- à l'étape du comité avant la deuxième lecture
- votes non soumis à la règle de la défiance, sauf le discours du trône, le budget et les projets de loi déclarés importants
- heures fixes pour l'adoption de projets de loi ne prêtant pas à controverse résultat--moins de lois omnibus

MEMOIRE A LA CHAMBRE DES COMMUNES

COMITÉ SPÉCIAL DU RÈGLEMENT ET DE LA PROCÉDURE

LE JEUDI 15 JUILLET 1982

par

THOMAS H. LEFEBVRE,
PRÉSIDENT

RESPONSABILITE-MINISTERIELLE

Je me suis toujours demandé à une époque où le gouvernement est un énorme organisme, où il dépense des milliards de dollars et emploie des centaines de milliers de personnes, nous pouvons, au nom de cette tradition, attendre d'un ministre qu'il soit tenu responsable des actes des employés de son ministère. Quand il s'agit de décisions politiques, il est bien certain que le ministre et son destin sont liés aux politiques qui constituent le programme officiel du gouvernement.

Mais quand on en arrive aux décisions administratives auxquelles le ministre n'a pas à voir directement, n'est-ce pas trop demander que de le tenir responsable des erreurs ou de l'incompétence de fonctionnaires?

CALENDRIER PARLEMENTAIRE

Pourquoi la Chambre des communes du canada est-elle l'une des rares assemblées législatives du monde libre sans calendrier indiquant, entre autres choses, le début et la fin des sessions, l'ajournement de Noël, de Pâques et d'autres occasions semblables? Le comité peut-il faire des recommandations à cet égard de façon que le député puisse dire à ses électeurs, aux organisateurs d'importants colloques ou réunions et à sa famille quand il sera disponible des semaines à l'avance sans devoir annuler parce que la Chambre est toujours en session.

Voilà 17 ans que je suis à la Chambre; les gens s'étonnent que je sois encore incapable de leur dire si je serai disponible au milieu de la semaine en juillet et en août, ils sont surpris quand je leur dis que je ne le sais pas parce que je ne suis pas sûr si la Chambre siègera ou non.

DU REGLEMENT EN GENERAL

Après 17 années de service à la Chambre, mon impression est que très peu de députés s'intéressent réellement au règlement. Ils s'en remettent à l'Orateur, à ses collaborateurs et à quelques députés de chaque parti qui ont une inclination pour la procédure. A mon avis, cette désaffection n'est pas nouvelle et rien ne permet de croire à un changement. Pourquoi? Avant tout parce que la plupart ont d'autres priorités que leur dictent l'actualité et les intérêts de leurs électeurs: agriculture, pêches, foresterie, fabrication de produits manufacturés, transports et autres questions d'intérêt général et d'importance pour leur circonscription.

Il faut compter également avec les intérêts, la compétence et les connaissances personnels du député, qui l'attirent dans d'autres directions, et avec le temps disponible bien vite épuisé. Si nous réussissons à recommander des changements importants au règlement et à la procédure de la Chambre des communes et de ses comités, il nous faudra les publier dans un langage accessible facilement au non initié.

Le député est à la Chambre pour servir ses électeurs; le règlement doit être présenté de telle façon qu'il puisse l'utiliser sans avoir à recourir à l'interprétation d'experts.

S'il est vrai que nous sommes avant tout des législateurs et que tout le reste est secondaire, alors nous devons avoir à notre disposition les instruments nous permettant de remplir nos fonctions avec efficacité. Un règlement, de lecture et de compréhension faciles, est un outil essentiel. Jusqu'à quel point pouvons-nous préconiser des changements dans le règlement, dans la procédure et dans le système de comités, ajouter des pouvoirs, du personnel et des responsabilités sans aboutir au système américain tel qu'il fonctionne actuellement sous l'administration républicaine? Autrement dit quels changements sont compatibles avec le maintien d'un système parlementaire?

Tôt ou tard le comité devra répondre à cette question: le système parlementaire est-il assez souple pour supporter des changements radicaux sans subir un affaiblissement dans son ensemble?

Le défi auquel nous faisons face est le suivant: pouvons-nous façonner le système parlementaire pour qu'il échappe aux reproches d'inefficacité et de mépris pour la nouveauté qu'il encourt sans enlever pour autant le caractère parlementaire de gouvernement? Où se situe la limite?

VOTES DE CONFIANCE OU DE DEFIANCE

Le gouvernement en place devrait-il avoir la responsabilité, le devoir et le droit d'annoncer à l'ouverture de chaque session les projets de loi ou les résolutions qu'il considère comme essentiels à sa politique et dont il fera un vote de confiance ou de défiance envers le gouvernement.

Tous ces votes devraient-t-ils être inscrits au calendrier de la session avec au minimum un préavis d'une semaine pour que tous les députés le sachent à l'avance et puissent prendre leurs dispositions en conséquence.

Le règlement de la Chambre des communes devrait-il prévoir la possibilité d'ajouter des votes de ce genre pour les situations d'urgence à la demande écrite d'un nombre donné de députés.

POUVOIRS LEGISLATIFS

GOUVERNEMENT MAJORITAIRE

Quel pouvoir accorder dans le règlement au gouvernement en place pour lui permettre de présenter ses politiques, de les faire étudier, d'en débattre, et, finalement, de les faire adopter par un vote et de leur donner force de loi.

Quel pouvoir accorder à l'opposition pour lui permettre de retarder, discuter et modifier tout ce que le gouvernement propose.

Résumé des points avancés par David Collenette, député, dans son mémoire

Renforcement des règles actuelles

1) plus de rigueur dans la période de questions, plus de questions pour les députés de tous les partis

2) plus grande exigence de pertinence

3) plus grande importance aux déclarations de ministres et aux déclarations de politique à la Chambre

4) utilisation plus fréquente de l'article 26 du règlement

5) limitation à une journée des débats en deuxième lecture, avec possibilité de prolongation et mise aux voix au plus tard une heure avant le début de la prochaine séance.

6) augmentation des débats d'urgence

7) débats d'adoption des rapports des comités

8) augmentation du temps réservé aux affaires émanant des députés

9) abolition du quorum

10) limitation du temps de parole à 20 minutes

11) cession de parole pour faciliter le débat

12) dépôt et examen des règlements en même temps que la présentation des projets de loi

13) création de comités plus petits, genre ''groupes de travail''

14) comité choisi

15) réactivation partielle d'un comité des subsides revu

16) variation de l'influence des whips.

LA REFORME PARLEMENTAIRE--par David Collenette, député.

Au cours des deux dernières années, le Canada a dû affronter de sérieux problèmes économiques et constitutionnels et il est devenu de plus en plus évident aux yeux des Canadiens que le Parlement est de moins en moins capable de régler ce genre de questions.

Il est clair que, si le pays doit survivre, le système parlementaire doit, très rapidement, évoluer et s'adapter à la réalité canadienne actuelle.

Par réforme parlementaire, on entend généralement une modification des structures de nos institutions par l'introduction d'une certaine forme de représentation proportionnelle à la Chambre des communes ou par l'élection directe des sénateurs de façon à donner aux régions une représentation dans le gouvernement central.

Cependant récemment l'attention du public a été attirée sur un autre aspect de la réforme: celle du règlement de la Chambre des communes.

Par deux fois au cours de l'an passé, l'opposition officielle a immobilisé le Parlement, d'abord par son obstruction au cours du débat constitutionnel, ensuite par son abstention lors d'un appel au vote, qui en fait a abouti à l'arrêt des activités de la Chambre pendant deux semaines et demie. Chacun a naturellement sa propre opinion politique sur ces deux évènements; je crois, pourtant, qu'on devrait les examiner dans le contexte général du Parlement et se demander pourquoi l'opposition a recouru à ces tactiques.

En réalité, les députés, à quelque parti qu'ils appartiennent, ont le sentiment que leur influence sur le processus législatif et gouvernemental est négligeable. Cela n'est pas le résultat d'un sombre complot ourdi par le gouvernement en place pour retirer aux députés leurs droits individuels, c'est plutôt la conséquence d'un malaise dont il souffre lui-même. En fait, le gouvernement est devenu un organisme de décision si important, si complexe, qu'il est souvent dépassé par les évènements et que, tout comme le Parlement, il se trouve pris dans des goulots d'étranglement.

La tâche des ministres est écrasante, ils doivent administrer leur ministère, répondre de lui devant le Parlement, assister aux comités du cabinet qui élaborent la politique, répondre aux questions des députés, se soumettre à de fréquents et épuisants voyages pour représenter le gouvernement dans les différentes parties du pays, sans négliger leur circonscription devant laquelle ils devront se présenter pour être réélus.

Le processus de gouvernement étant de nos jours de plus en plus complexe, il est bien normal que la mise en oeuvre de la plupart des décisions quotidiennes soit laissée aux fonctionnaires, qui doivent fréquemment interpréter la loi et l'appliquer de leur mieux. Mais bien souvent il leur manque la sensibilité des politiciens professionnels, naturellement à l'écoute de leurs électeurs.

A cette situation malsaine, vient s'ajouter le blocage de la Chambre des communes, empêtrée dans un ensemble de règles surannées, qui, loin de favoriser ses travaux, freinent un examen sérieux des questions et une critique valable des politiques gouvernementales. Devant un tel gaspillage de temps, le leader du gouvernement à la Chambre des communes finit par n'avoir qu'un seul but: tirer le plus possible de la machine législative. Il en résulte que les députés ont moins de temps à consacrer à un dialogue et à un débat sérieux.

On pense généralement que le règlement suranné, actuellement en vigueur à la Chambre, désavantage surtout les députés de l'opposition, mais les députés de la majorité ont autant de raisons de se plaindre.

Dans notre système de gouvernement responsable, le député de l'arrière-ban doit faire connaître ses vues au caucus de son parti et adopter la décision consensuelle prise au terme des discussions. La plupart du temps, cela signifie qu'il doit accepter ce que dit le whip.

Je pense, quant à moi, qu'une réforme du règlement de la Chambre des communes doit avant tout aboutir à une ouverture du système, doit mettre une plus grande participation de tous les députés.

En fait, un certain nombre de réformes, et de réformes utiles, n'exigent même pas de modification du règlement. Actuellement, l'Orateur a le droit, durant la période de questions, de donner la parole à n'importe quel député, à quelque parti qu'il appartienne. Il est vrai que, depuis une quinzaine d'années, la pratique s'est établie de donner rarement la parole à des députés de la majorité.

Mais au début des années 60, à l'époque de Diefenbaker et de Pearson, il existait un plus grand équilibre entre les interventions des députés de la majorité et celles des députés de l'opposition. En Grande-Bretagne, le temps réservé aux questions est réparti selon un système de loterie et il n'est pas rare que les députés de la majorité interviennent plus que ceux de l'opposition. Même pour les questions supplémentaires, l'Orateur décide à qui il doit accorder la parole, sans considération de parti, et la réputation d'impartialité de l'Orateur est telle que son jugement est rarement contesté.

Selon l'actuel règlement, l'Orateur de la Chambre des communes a le droit d'exiger la pertinence dans le débat. C'est, pour de nombreux députés, une source continuelle d'irritation que le débat, la plupart du temps, abandonne la question à l'étude pour aborder une foule de problèmes politiques secondaires.

Il reste qu'il faut entreprendre, et rapidement, une réforme sérieuse si nous voulons que la Chambre des communes canadienne redevienne pour ses membres et pour le public un organisme vivant.

Il ne serait pas plus mal de suivre l'exmple de Westminster. J'y suis allé récemment à l'occasion d'un colloque sur la procédure organisé par l'Association des parlementaires du Commonwealth et j'en suis revenu avec la nette impression que le Royaume-Uni est en avance sur nous, et de très loin.

Par exemple, la deuxième lecture d'un projet de loi est l'étape à laquelle le député peut exprimer ses vues sur le principe qui le sous-tend. A Westminster, les projets de loi, à de rares exceptions près, franchissent cette étape en une seule séance. Autrement dit, un seul jour de débat est autorisé et la question est mise aux voix à 10 h du soir, heure normale d'ajournement. Très souvent, après accord de tous les partis, le débat est prolongé et le vote final n'a lieu qu'aux petites heures du matin. Tous les arguments pour ou contre la mesure étudiée ont alors été présentés.

Par contraste, au Canada, les débats de deuxième lecture s'étirent sur des semaines entières, les députés utilisant le maximum de temps de parole auquel ils ont droit, c'est-à-dire 40 minutes, pour s'étendre d'ailleurs sur des questions sans aucun rapport avec la mesure étudiée.

En ramenant à une journée les débats en deuxième lecture, nous dégagerions des dizaines de jours, qui seraient disponibles pour d'autres travaux: déclarations régulières de ministres, débats d'urgence, affaires émanant des députés.

Très souvent, et à juste titre, l'opposition critique les ministres de faire des déclarations importantes de politique à l'Édifice National de la presse ou dans les studios de télévision de la Chambre des communes plutôt qu'à la Chambre elle-même. Dans le temps réservé au Feuilleton pour les déclarations de ministres, il y a place pour les critiques de l'opposition et pour de brèves questions sur une déclaration de politique. Le calendrier parlementaire est si chargé, en grande partie à cause de la longueur démesurée des débats de deuxième lecture, que le leader du gouvernement à la Chambre n'a d'autre choix que de conseiller à ses collègues de faire les déclarations importantes à l'extérieur de la Chambre. Il ne peut se permettre de perdre une heure du précieux temps réservé au débat sur les projets de loi gouvernementaux. Bien sûr, les grandes déclarations de politique devraient se faire à la Chambre et les députés devraient pouvoir exprimer leurs réactions avant que le ministre ne s'adresse à la presse.

En diminuant le gaspillage de temps, il serait possible de consacrer à un certain nombre d'heures, ou même un jour complet, à des débats spéciaux sur des questions d'actualité. Ainsi lorsque la plate-forme de forage Ocean Ranger sombra dans l'Atlantique, un règlement modifié aurait permis à la majorité et à l'opposition de laisser de côté l'ordre du jour d'un commun accord et de consacrer un débat spécial à cette tragédie. Faute d'un moment adéquant, l'affaire fut abordée durant la période de questions en de brefs aperçus insuffisants pour informer le public de la position du gouvernement et de l'opposition sur la sécurité dans les puits de forage.

Une amélioration de la procédure des débats permettrait également de s'attarder aux motions d'adoption des rapports de comités. Trop fréquemment les comités font rapport sur des questions importantes, mais par manque de temps à la Chambre, les débats d'adoption n'ont jamais lieu.

A l'origine, aussi bien à Westminster qu'à Ottawa, toutes les mesures législatives importantes étaient présentées par des députés. Avec la croissance du gouvernement, la plus grande partie du temps de la Chambre des communes est devenu du temps «réservé aux ordres du gouvernement» et consacré au débat sur mesures législatives. Quatre heures du calendrier parlementaire sont réservées aux affaires émanant des députés, bien que en vertu d'une règle obscure, lorsqu'une mesure émanant d'un député a été débattue quarante fois les lundis et mardis, alors (pour une raison inexplicable), l'heure des députés n'existe plus que les jeudis et vendredis pendant le reste de la session. Il s'ensuit que les affaires émanant des députés ont très peu de chances d'être portées à l'ordre du jour, et il est bien rare qu'un projet de loi privé ne soit pas étouffé par épuisement du temps de parole. A Westminster, au contraire, de nombreux vendredis sont réservés aux mesures émanant des députés et ces projets de loi sont plus nombreux à aboutir qu'à Ottawa.

Récemment il a été question dans le public de la vénérable règle du quorum en vigueur à la Chambre des communes et selon laquelle 20 députés, Orateur compris, doivent à tout moment être présents à la Chambre. Si un député demande un comptage et que le nombre des présences est inférieure à 20, l'ajournement de la séance est proclamé et la question à l'ordre du jour est retirée au Feuilleton. Sans doute le public s'attendrait à ce qu'il y ait en tout temps plus de 20 députés présents et en général c'est ce qui arrive parce que les partis obligent les députés à siéger pour maintenir leur présence, mais, parmi eux, peu s'intéressent réellement à la question étudiée. Il s'ensuit très souvent d'autres retards, les whips, surtout ceux de l'opposition étant forcés de demander à tous ceux qui siègent de prononcer une diatribe de 40 minutes dans le seul but de retarder l'adoption du projet de loi.

A mon sens, nous devrions, à l'instar de la Chambre des communes du Royaume-Uni, abolir l'exigence du quorum. Il y faudrait un amendement de la constitution puisque cette disposition faisait partie à l'origine de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais je suis sûr que c'est un point sur lequel les provinces et le gouvernement fédéral pourraient facilement s'entendre. A la suite de l'abolition du quorum à Westminster, il arrive souvent qu'une poignée seulement de députés soient présents à un débat, mais ce sont des gens réellement intéressés par la question débattue et ils s'engagent parfois dans des échanges intéressants.

J'ai parlé de la longueur des discours. En vertu de l'actuel règlement, dans les débats sur les mesures législatives du gouvernement, un député a droit au maximum à 40 minutes, bien que le ministre qui présente le projet de loi et le premier porte-parole de l'opposition aient toute liberté de parole. A

Westminster, aucun député n'est limité, mais peu dépassent 20 minutes. En effet, s'ils le font et surtout s'ils n'apportent aucun argument valable, leurs collègues s'impatientent devant ces manoeuvres dilatoires. Très souvent, l'Orateur intervient, rappelle au député qu'il parle depuis tant de minutes et que d'autres attendent leur tour de parole. Ramener à 20 minutes la longueur des interventions à la Chambre pour tous les députés serait certainement un bon début dans la réforme du règlement.

En fait, le maximum de 40 minutes et la monotonie qu'il a engendrée dans les discours signifient que le débat au sens traditionnel du terme existe rarement à Ottawa. Or rien n'est plus passionnant qu'un échange structuré et prenant sur une question entre deux députés intelligents de clans opposés. Au parlement de Westminster et au congrès des États-Unis, il existe une coutume qui consiste à «céder la parole», comme dissent les Américains. Selon cette pratique, tout député peut intervenir et présenter une question ou un point valable que l'orateur a oublié, ce qui renforce d'autant l'intérêt de l'échange intellectuel.

Je le répète, les députés sont de plus en plus mécontents de la complexité des règlements qui viennent compléter les lois adoptées à la Chambre des communes. Il semble n'y avoir aucun moyen de contrôler les règlements, qui, bien souvent, reflètent l'interprétation de la loi par les fonctionnaires et peuvent s'écarter de l'intention originelle du législateur. Depuis plusieurs années, un certain nombre de députés, de tous bords, proposent que les règlements afférents à une loi soient renvoyés à un comité spécial de la Chambre, qui les examinerait en détail. De cette façon, le législateur aurait une influence sur les règlements avant l'adoption de la loi. Le Comité des règlements et autres textes réglementaires, comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes, a fait un travail très valable au cours des dernières années et le gouvernement devrait examiner sérieusement un grand nombre de ses recommandations sur ce sujet. En fait, j'irais jusqu'à dire que tout règlement afférent à une loi devrait être renvoyé à un nouveau comité permanent de la Chambre, qui travaillerait de concert avec le comité permanent approprié examinant les principes de la loi.

Le gouvernement ne devrait pas craindre cette innovation. Au début de la session, je m'en souviens, alors qu'on tardais à s'entendre sur une adoption rapide de la loi sur la nouvelle société d'État, la société des Postes, le gouvernement se laissa convaincre par l'opposition et accepta, pour hâter les choses, que le règlement afférent à la loi soient renvoyé au comité des règlements et autres textes réglementaires. Bien qu'un groupe de législateurs examinât le règlement et un autre, le projet de loi article par article, aucune difficulté notable ne semble avoir surgi.

Je prétends d'ailleurs que cet examen du règlement rendrait un service précieux au ministre, qui ne serait pas obligé de se fier à la seule interprétation des fonctionnaires, mais bénéficierait aussi de l'interprétation de ses pairs à la Chambre des communes. En un sens, ce

comité ferait contrepoids et l'opposition, comme le gouvernement, en fénéficierait.

Un moyen tout naturel de renforcer le rôle du député serait de laisser aux comité de la Chambre des communes une marge d'innovation. Il faut, en toute justice, reconnaître que le gouvernement a fait une expérience valable avec la création des groupes de travail. Ces petits comité ont examiné nombre de sujets en profondeur et, généralement, sans chauvinisme. Tous, à la Chambre, s'accordent pour reconnaître que les groupes de travail ont été une réussite. De plus, les comités permanents ont également pu, au cours de cette session, explorer de nouvelles approches, en plus de leur examen habituel de la législation. Un sous-comité du Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics a été établi et chargé d'examiner la question de la pluie acide. Son rapport a reçu la faveur de la critique non seulement au Parlement, mais dans l'ensemble du pays. Avant Noël, l'année dernière, le sous-comité du comité des Affaires extérieures et de la défense nationale a été chargé d'examiner les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles. Son très objectif rapport provisoire a eu une influence sur l'ensemble du Parlement. D'ailleurs les dispositions touchant les élections au Salvador ont, de l'avis général, obligé le gouvernement à modifier quelque peu sa politique vis-à-vis de ce pays.

C'est un euphémisme de dire que ces expériences et innovations ont aiguisé l'appétit des députés. Beaucoup ont, pour la première fois, l'impression qu'ils peuvent jouer un rôle utile en informant le public et en aidant le gouvernement à améliorer sa politique. Ici encore la Grande-Bretagne est à l'avant-garde avec son système de comités choisis, qui fixent eux-mêmes leur mandat et bien souvent produisent des rapports qui préviennent ou même critiquent la politique gouvernementale. Cependant le gouvernement ne devrait pas considérer ces comités choisis comme une menace.

La plupart des Canadiens se souviendront du comité Kershaw, dit comité des Affaires étrangères, qui décida d'examiner la proposition de constitution canadienne avant son adoption par notre Parlement. J'estime que les travaux du comité ont réellement aidé le gouvernement britannique à l'époque parce que le comité spécial pouvait faire ce que le gouvernement, pour des raisons diplomatiques, ne pouvait se permettre: exprimer des réserves sur le processus constitutionnel alors en cours au Canada.

Nous oublions souvent que le principal rôle du parlement, au moyen-âge, était de lever des fonds pour le Trésor et d'en surveiller la dépense. Malheureusement, et c'est bien triste, le domaine des dépenses publiques échappe entièrement à un contrôle réel du Parlement. Il y a bien le comité des Comptes publics, traditionnellement présidé par un membre de l'opposition, mais les députés de tous bords s'accordent pour dire que c'est un outil inadéquat pour l'analyse des dépenses du gouvernement. La réforme parlementaire de 1969 a retiré l'examen des dépenses ministérielles au vieux comité des subsides, comité de la Chambre, et l'a confié aux divers comités permanents. Si l'expérience fut utile, de nombreux députés, surtout dans

l'opposition, estiment qu'il est difficile de s'attacher à un ministère particulier et de jeter un coup d'oeil politique sur ses dépenses, à moins de le faire à la Chambre même.

L'opposition, bien sûr, dispose d'un certain nombre de «jours réservés», où elle peut choisir le sujet du débat faisant suite à la motion des subsides du gouvernement. Bien que certaines de ces motions se terminent par un vote de confiance, l'opposition estime qu'en plus des jours réservés, il serait utile de revenir, au moins partiellement, au vieux comité des subsides où le ministre et ses deux ou trois principaux collaborateurs du ministère sont tenus de répondre des prévisions de dépenses du ministère de façon exhaustive et peut-être au-delà des heures normales de séance. Les partis d'opposition seraient libres de choisir deux ou trois ministères au cours de chaque période budgétaire, ils les analyseraient de cette manière et pourraient ainsi découvrir les ministres faibles et les ministères mal administrés.

Ceci peut sembler hérétique de la part d'un député de l'arrière-ban, mais, à mon sens, le gouvernement a autant à gagner que l'opposition d'un examen serré de sa politique et de ses dépenses, car un gouvernement qui se tient aura plus de chances d'être réélu.

Finalement je voudrais en venir aux whips. Dans le système parlementaire de gouvernement responsable, on s'attend à ce que les discordances s'aplanissent en caucus et que les partis se présentent unis lors des votes à la Chambre. Il faudrait pourtant examiner cela attentivement.

A mon sens, le processus de prise de décision politique est devenu si complexe, l'électorat, si évolué et les différences régionales, si prononcées que s'en tenir strictement à la discipline de parti n'est pas nécessairement dans l'intérêt du public. Au cours de la dernière décennie, en Grande-Bretagne, la tendance a été de voter sans considération de parti sur les questions n'entraînant pas la confiance au gouvernement. De toute évidence, il faut accepter sans réserve les consignes des whips sur les questions budgétaires, les motions de subsides et autres politiques essentielles à l'action du gouvernement, mais on devrait pouvoir envisager de laisser aux députés une certaine indépendance sur une mesure particulière qui leur fait personnellement difficulté et qui n'entraîne pas la confiance au gouvernement. L'actuel parlement canadien est en fait peut-être le dernier à connaître une allégeance totale et constante envers les whips.

Il va sans dire qu'il existe à la Chambre des communes 282 opinions différentes sur la réforme de la procédure; j'ai simplement essayé de mettre en valeur certaines tendances que j'ai pu détecter. Mon espoir, c'est qu'on relance rapidement le comité permanent de la Procédure et de l'organisation, qu'on lui confie l'étude de toute cette question et qu'on lui demande de présenter dans quelques mois un rapport avec des propositions précises de changement. Dois-je ajouter que ni les députés, ni les media, ni le public ne doivent considérer la réforme parlementaire comme une lutte entre la majorité et l'opposition, dont l'une sortirait gagnante et l'autre perdante. Les

gagnants, si gagnants il y a, doivent être les députés et la population au service de qui ils sont. Avec de la bonne volonté et une planification soigneuse, nous pourrons facilement faire de notre institution un organe de nouveau essentiel à la vie quotidienne de tous les Canadiens.

DÉCLARATION DE CLAUDE-ANDRÉ LACHANCE, DÉPUTÉ DE ROSEMONT, DEVANT LE COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE, LE MARDI 6 JUILLET 1982

QUE la Chambre des communes sente périodiquement le besoin de réexaminer ses règles internes de fonctionnement, qu'elle cherche au besoin à accorder son Règlement aux réalités nouvelles d'un processus parlementaire de plus en plus complexe et pesant, qu'elle veuille le moderniser pour mieux s'acquitter de ses rôles, le bref historique de Réforme de la procédure parlementaire au Canada, préparé par le Comité spécial du Règlement et de la Procédure par Philip Laundy le montre et notre mandat s'inscrit dans le cadre d'une évolution qui date des premiers temps de la Confédération.

Et pourtant nous pressentons tous, membres ou non de ce comité, que cette étape a ceci de spécial que la capacité même de l'Institution Parlementaire de concrétiser dans la pratique journalière du gouvernement les aspirations démocratiques des Canadiens étant remise en cause des plusieurs milieux, il nous faudra aller beaucoup plus loin dans l'élaboration de nos recommandations à nos pairs qu'un simple réaménagement de forme qui n'irait pas jusqu'à une réévaluation de la nature de l'équilibre entre les fonctions législative et exécutive du gouvernement qui, dans notre système, se trouvent réunies sinon confondues dans une même enceinte institutionnelle.

On ne se sentirait pas obligé, à tout instant, d'évoquer le rôle des députés, qui reste à définir, alors qu'il est rare que l'on fasse de même pour le Conseil des ministres, si, dans la pratique parlementaire, la fonction législative, qui est l'apanage de ceux-là, ne souffrait d'un flottement continuel dans l'exercice des contre-poids à l'autre qui la confronte. Sans vouloir réécrire Montesquieu ou de Tockqueville, posons immédiatement cette prémiceque j'épouse à priori: le principe du gouvernement qui s'exprime en anglais sous la vocable «check and balance», et comme corollaire, qu'au Canada, le Parlement n'est pas pratiquement plus en mesure de veiller à l'application courante de ce principe. L'équilibre actuel qui s'exprime techniquement par notre Règlement est à revoir. Les deux domaines parlementaires qui sont les principales victimes de ce vice de fonctionnement sont, pour moi, l'imputabilité financière et l'élaboration des lois.

Et je pose maintenant la question à ceux de mes collègues pour lesquels la refonte du Règlement de la Chambre, par opposition à la Réforme parlementaire, ne s'exprime qu'en fonction de l'élimination, nécessaire, des archaismes et embêtements divers que sont une procédure de votre désuète, des heures de séances indues, des procédures dilatoires abstruses, un calendrier parlementaire trop élastique et contraignant à la fois, bref toute cette cuisine parlementaire qu'il faut bien sûr rénover. Une fois faites ces nécessaires altérations le Parlement pour être plus efficace, en sera-t-il plus pertinent?

D'ailleurs lorsqu'il sera question, pour le gouvernement de resoulever le problème, pour lui essentiel, de l'allocation du temps des débats, sur lequel ont achoppé toutes les tentatives antérieures, et pour l'Opposition de réouvrir la question de l'examen des subsides, pour elle un sujet notoire d'insatisfaction sinon de frustration, seul un cadre mental d'analyse qui fasse abstraction des préjugés des deux groupes tout en reconnaissant la légitimité de leurs aspirations propres, pourra donner un véritable sens, un dynamisme constructif, à nos travaux.

Sans prétendre à l'aspect définitif de mes propositions, c'est sur une telle analyse que repose mon projet de Réforme du système de comité, énoncé dans la motion no 76 au Feuilleton et Avis, en date du 23 février courant. Le même exercice est souhaitable et possible pour le processus législatif complet et pour l'examen des crédits qui consacre le droit aux deux réalités--législative--exécutive--du gouvernement de coexister dans un maximum d'harmonie. C'est sur ce terrain que je tenterai d'amener mes collègues durant le cours de nos discussions. Pour moi, le parlementarisme, c'est avant tout un système plus ou moins élaboré de poids et contrepoids. Si par ailleurs ce comité, comme des marchands de tapis dans un souk, est prétexte à maquignonnage entre gouvernement et opposition, je perds ici mon temps.

ce 12 juillet 1982

No 74--M. Lewis--12 fevrier 1982

Que, de l'avis de la chambre, l'observance des coutumes de la Chambre, le maintien de son autorité et l'organisation de ses travaux exigent qu'une fois qu'un jour désigné a été annoncé par le Leader du gouvernement à la Chambre et que la Chambre a abordé la période des avis précédant le jour désigné, il faut passer aux travaux prévus pour ledit jour désigné.

No 75--Mr. Clark (Yellowhead)--12 fevrier 1982

Que de l'avis de la Chambre, l'observance des coutumes de la Chambre et l'organisation de ses travaux exigent qu'avant d'interrompre un débat de procédure pour rendre une décision, la Présidence annonce à la Chambre qu'elle va rendre une décision à moins qu'elle ne soit saisie d'autres arguments pertinents.

No 76--M. Lachance--23 fevrier 1982

Que le Comité permanent de la procédure et de l'organisation soit habilité à étudier l'article 65 du Règlement et en particulier les éléments suivants d'une refonte des comités parlementaires et des étapes du processus législatif afférentes au renvoi par la Chambre de divers sujets aux comités permanents, mixtes ou spéciaux, et à l'étude de leurs rapports:

1. Qu'à l'ouverture de chaque session d'un Parlement, soit institué un comité de sélection formé de sept membres, chargé de dresser et de présenter dans les dix jours de séance qui suivent sa formation, une liste des députés qui doivent faire partie des comités permanents de la Chambre suivants:

a) Liste des comités permanents:

(i) le Comité permanent des comptes publics formé d'au plus onze membres et cinq substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits;

(ii) le Comité permanent de la procédure, de l'organisation, des privilèges et élections formé d'au plus onze membres et cinq substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits;

(iii) le Comité permanent de la législation privée formé de neuf membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits;

(iv) le Comité permanent des dépenses gouvernementales et du Budget formé d'au plus vingt membres et auquel se rapportent au plus sept sous-comités sectoriels formés d'au plus sept députés et trois

substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres y inscrits, qui reçoivent de temps à autre le mandat du Comité des dépenses gouvernementales et du Budget d'étudier certaines propositions budgétaires soumises au Parlement par le Gouvernement et doivent faire rapport dans les délais prescrits par le Règlement. Le Comité étudie les documents budgétaires qui accompagnent le discours sur le budget du ministre des Finances. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, le ministre des Finances est tenu de publier, à l'occasion du Discours sur le budget, des données sur les dépenses fiscales et les projections économiques à moyen terme et les hypothèses sous-jacentes sur lesquelles il s'est fondé lors de la préparation de son budget. Le Comité reçoit aussi, à la fin de chaque année civile, un livre blanc sur les dépenses gouvernementales qui renseigne sur les programmes et projections de dépenses pour les cinq exercices budgétaires à venir, selon le ministère et le programme et selon les catégories économiques des dépenses. Le Comité reçoit chaque année le livre bleu sur les prévisions des dépenses gouvernementales;

(v) le Comité permanent des programmes formé d'au plus onze membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits et auquel est référé chaque année un livre vert ministériel d'évaluation de quatre ministères, dont deux choisis par le Gouvernement, et deux, par l'Opposition, déposé en même temps que le livre bleu sur les dépenses gouvernementales;

(vi) le Comité permanent de la gestion formé d'au plus onze membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire du Comité, dont l'Orateur est membre d'office. Les dispositions de la Loi sur la Chambre des communes (Chapitre H-9, S.R.C. 1970, art. 16 et s.) concernant la Régie interne sont abrogées et les attributions de l'ancienne régie sont transférées au Comité de la gestion. L'Orateur soumet à un ministre désigné les projections de dépenses de fonctionnement de la Chambre approuvées par le Comité de gestion;

(vii) le Comité permanent de la législation publique et des programmes formé d'au plus trente députés, auquel est référé tout projet de loi qui a passé l'étape de la deuxième lecture. Le projet de loi est à son tour référé à un des sous-comités sectoriels permanents, formés chacun de neuf membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres y inscrits. Le sous-comité doit faire rapport au Comité dans les délais impartis par le Comité qui le débat dès réception et en fait éventuellement rapport à la Chambre où il est reçu sans débat. Les paragraphes (2) et (3) de l'article 75 du Règlement concernant le débat à la Chambre du rapport d'un comité permanent sont abrogés en conséquence; toutefois, les articles 75A, B et C du Règlement s'appliquent aux travaux du Comité;

Note: Le nombre et la détermination des sous-comités sectoriels permanents pourraient être discutés par le Comité de la procédure et de l'organisation qui pourrait s'inspirer de son propre rapport de 1975 sur ce sujet. Les sous-comités sectoriels reçoivent automatiquement le mandat d'étudier le rapport annuel des ministères et organismes gouvernementaux dont ils sont responsables.

(viii) le Comité permanent des sociétés de la Couronne formé d'au plus onze membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits. La Chambre y réfère automatiquement le rapport annuel des sociétés de la Couronne et le Comité fait rapport de temps à autre.

b) Liste des comités mixtes:

(i) le Comité mixte permanent de la législation déléguée au mandat similaire à l'actuel Comité des règlements et autres textes réglementaires;

(ii) le Comité mixte permanent des services parlementaires qui regroupe les actuels comités des impressions, de la bibliothèque du Parlement et du restaurant;

(iii) les comités mixtes spéciaux, au besoin.

2. La Chambre pourra, au besoin, créer des comités spéciaux formés d'au plus sept membres et trois substituts inamovibles, sauf par vote majoritaire des membres inscrits. Un maximum de quatre de ces comités pourra fonctionner à un moment donné. Les comités spéciaux font directement rapport à la Chambre.

3. Les comités et sous-comités énumérés ci-dessus pourront s'assurer des services de soutien administratif nécessaires à l'exercice de leur mandat, sous réserve d'un énoncé des règles directrices applicables par le Comité de la gestion.

4. Il est recommandé que les comités et sous-comités siègent en dehors des heures normales de la Chambre des communes.

No 48

26 mars 1982--Suite au débat sur la motion de M. Dionne (Chicoutimi), appuyé par Mme Killens:

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait étudier l'opportunité que le ministère du Revenu national prenne à sa charge les dépenses encourues par les contribuables qui font l'objet d'une enquête du

Ministère, lorsque l'enquête faite par des fonctionnaires de Revenu Canada ne donne lieu à aucune poursuite ou réclamation.

No 50

23 avril 1982--Suite du débat sur la motion de Mlle Jewett, appuyée par M. Heap:

Que, de l'avis de la Chambre, le Parlement mène une étude exhaustive de la politique étrangère en matière de défense et d'aide au Canada afin de redéfinir ses objectifs dans ces domaines.

No 77--M. Dupras--23 avril 1982

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait envisager l'opportunité de mener une enquête sur les activités de la société Morin Heights Development (Canada) Ltd., qui a récemment reçu l'autorisation de soumettre une solution de compromis à ses créanciers en vertu de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies.

Le 9 juillet 1982
Le greffier
Comité spécial sur le Règlement et la procédure
Pièce 534B
Édifice Wellington, Chambre des communes
Ottawa, Ontario

Monsieur,
Il me fait plaisir, suite à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre des communes le 23 juin dernier, de faire les recommandations suivantes visant à modifier le Règlement et la procédure:

- Que les votes soient effectués électroniquement, selon les modalités que le comité pourra recommender;

- Que les votes aient lieu à heures et dates fixes;

- Que lors des votes, la cloche ne retentisse que pendant 15 minutes; le ou les votes devront alors être appelés;

- Que la durée des sessions parlementaires soit déterminée par un règlement de la Chambre;

- Que la semaine de travail de la Chambre soit réduite à 4 jours, le lundi étant laissé libre aux députés;

- Que les interventions des députés soient limitées à 15 minutes, sauf dans les cas suivants:
  a) les discours des chefs de parti et
  b) les discours en réponse au budget et au discours du Trône, à un orateur par parti;

- Que la période réservée aux motions aux termes de l'article 43 du Règlement limite les partis à une motion chacun;

- Que la cloche retentisse pendant 5 minutes lorsque le quorum est demandé pour permettre aux partis de régulariser la situation.

J'espère que ces quelques suggestions sauront contribuer à la bonne marche des travaux du comité. Les principes qui devraient présider à une réforme des règlements de la Chambre sont que la procédure doit permettre de faciliter les débats et la liberté d'expression des membres. Pour aucune raison la procédure ne doit l'emporter sur la substance, mais contribuer à l'avancement de la démocratie.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le député de Lévis
Gaston Gourde

1) QUORUM:

20 Proportionnel dès le début
Aujourd'hui devrait être: GOUV. (11), P.C. (7), N.P.D. (2)

2) COMPOSITION D'UN COMITE PERMANENT:

Proportionnel dès le début
Aujourd'hui devrait être: GOUV. (6), P.C. (4), N.P.D. (1)

3) DEBATS EN CHAMBRE:

20 minutes sauf: a) P.M. et Chefs d'Opposition (illimité)
b) Motion ou Bill:
1) Proposeur - 30 minutes
2) Répondants des autres partis - 30 minutes

4) a) AJOURNEMENT: Date déterminée en considérant

1) Le respect de Noël et du 1er de l'An;
2) Le respect du Vendredi Saint et Lundi de Pâques;
3) Le respect des congés existants;
4) La semaine qui précède la fermeture des classes des écoles primaires

b) REPRISE: La semaine qui suit la rentrée des écoles primaires

5) HEURES EN CHAMBRE:

Seul changement et rapidement
vendredi de 9h à 14h

Autres changements à considérer:
3 semaines à la Chambre des communes
1 semaine dans son comté

6) VOTES:

Mardi: 21 h 45
Mercredi: 17 h 45
Jeudi: 17 h 45

7) CLOCHE:

a) Tout vote: 20 minutes maximum
b) Appel de Quorum: 5 minutes

8) 43: Abolie - devenue une farce - question pourrait être posée à la «période de questions».

Ou: Ne pas reconnaître le député qui manque de sérieux.

9) L'HEURE DES DEPUTES:

18 à 19h les lundis, mardis, jeudis et à MIDI les vendredis.

10) PLUS DE VOTES LIBRES
et moins de votes de non-confiance de façon à connaître la position de certains députés.

Exception: motion considérée dans le programme du Parti.

11) PRESIDENT DE COMITE:

nomination: deux ans
réélection possible et rémunéré pour chaque assemblée.

12) LES «LATE SHOWS»: de 19 à 19 h 30.

René Cousineau
Ottawa (Ontario)

Third Troisième
class classe

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, July 20, 1982
Monday, September 20, 1982
Tuesday, September 21, 1982
Wednesday, September 22, 1982
Wednesday, October 13, 1982
Thursday, October 14, 1982
Tuesday, November 2, 1982
Wednesday, November 3, 1982
Thursday, November 4, 1982

Chairman: The Hon. Jean Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le mardi 20 juillet 1982
Le lundi 20 septembre 1982
Le mardi 21 septembre 1982
Le mercredi 22 septembre 1982
Le mercredi 13 octobre 1982
Le jeudi 14 octobre 1982
Le mardi 2 novembre 1982
Le mercredi 3 novembre 1982
Le jeudi 4 novembre 1982

Président: M. Jean Lefebvre

Proceedings of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Délibérations du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

INCLUDING:

The Third Report to the House

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

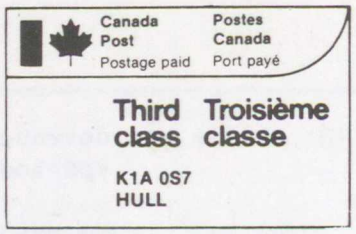
Le troisième rapport à la Chambre

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, July 20, 1982
Monday, September 20, 1982
Tuesday, September 21, 1982
Wednesday, September 22, 1982
Wednesday, October 13, 1982
Thursday, October 14, 1982
Tuesday, November 2, 1982
Wednesday, November 3, 1982
Thursday, November 4, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 7

Le mardi 20 juillet 1982
Le lundi 20 septembre 1982
Le mardi 21 septembre 1982
Le mercredi 22 septembre 1982
Le mercredi 13 octobre 1982
Le jeudi 14 octobre 1982
Le mardi 2 novembre 1982
Le mercredi 3 novembre 1982
Le jeudi 4 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Proceedings of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Délibérations du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

INCLUDING:

The Third Report to the House

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

Y COMPRIS:

Le troisième rapport à la Chambre

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28990–1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker
Mr. Ian Deans

Messrs. — Messieurs

Allmand	Daudlin	Lewis	Simmons
Blaikie	Epp	Mayer	Smith
Collenette	Herbert	McGrath	Thacker—(20)
Cousineau	Huntington	Reid (*Kenora—Rainy River*)	
Cullen	Lachance		

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Wednesday, August 11, 1982:
Mr. Daudlin replaced Mr. Lachance.

On Tuesday, October 12, 1982:
Mr. Lachance replaced Mr. Daudlin.

On Thursday, October 28, 1982:
Mr. Daudlin replaced Mr. Lachance.

On Tuesday, November 2, 1982:
Mr. Allmand replaced Mr. Daudlin.

On Wednesday, November 3, 1982:
Mr. Daudlin replaced Mr. Dionne (*Northumberland—Miramichi*).

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker
M. Ian Deans

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mercredi 11 août 1982:
M. Daudlin remplace M. Lachance.

Le mardi 12 octobre 1982:
M. Lachance remplace M. Daudlin.

Le jeudi 28 octobre 1982:
M. Daudlin remplace M. Lachance.

Le mardi 2 novembre 1982:
M. Allmand remplace M. Daudlin.

Le mercredi 3 novembre 1982:
M. Daudlin remplace M. Dionne (*Northumberland—Miramichi*).

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Friday, November 5, 1982

The Special Committee on Standing Orders and Procedure has the honour to present its

THIRD REPORT

On Monday, May 31, 1982 your Committee received the following Order of Reference:—That a Special Committee, consisting of, notwithstanding any Standing Order, 20 Members, to be named at a later date, be appointed to consider the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees; that the Committee be authorized to include in its interim and/or final reports drafts of proposed permanent or temporary Standing Orders drawn to give effect, if concurred in by the House, to any permanent or temporary change or changes proposed by the Committee; and that the Committee have all the powers granted to Standing Committees by Standing Order 65.

Since June 29, 1982 your Committee held twenty-five meetings and heard testimony from a number of individuals and organizations. (The list of witnesses appears as Appendix B). A number of Members of Parliament as well as private individuals and organizations made written submissions. The Committee is indeed grateful to all those who contributed to its study. We wish to take particular note of the contribution of the Honourable Warren Allmand who although not a member of the Committee has attended its meetings regularly and made a valuable contribution to its work.

In what follows your Committee makes numerous recommendations to the House necessitating changes to the Standing Orders. (Proposed Standing Orders appear as Appendix C.)

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 5 novembre 1982

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Le lundi 31 mai 1982, le Comité a reçu l'Ordre de renvoi suivant:—Que soit constitué un comité spécial qui, par dérogation à tout article du Réglement, sera composé de 20 membres dont la nomination se fera plus tard, et sera chargé d'examiner le Règlement de la Chambre des communes et la procédure suivie tant par la Chambre que par ses comités; que ce comité soit autorisé à inclure dans ses rapports provisoires et/ou final le projet des articles permanents ou provisoires qu'il proposera d'ajouter au Règlement afin de donner effet à tout changement permanent ou provisoire prévu dans ces articles, si ceux-ci sont approuvés par la Chambre; et que le comité ait tous les pouvoirs que l'article 65 du Règlement confère aux comités permanents.

Depuis le 29 juin 1982, le Comité a tenu vingt-cinq séances. Il a entendu les témoignages de nombreux particuliers et organismes (la liste des témoins figure en Annexe B et un certain nombre de députés, de particuliers et d'organismes lui ont soumis des mémoires. Le Comité tient à exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à son étude. Nous désirons souligner de façon toute particulière la contribution de l'honorable Warren Allmand qui bien qu'il ne soit pas membre de notre Comité, a régulièrement assisté à ses séances et dont la participation à nos travaux nous a été précieuse.

Dans ce qui suit le Comité fait à la Chambre de nombreuses recommandations qui nécessiteraient des changements au Règlement (le nouveau Règlement que propose le Comité figure en annexe C).

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
Part I:	INTRODUCTION	5
Part II:	RECOMMENDED EXPERIMENTAL CHANGES	9
	1) Parliamentary Calendar	9
	2) Parliamentary Timetable	10
	3) Length of Speeches	14
	4) Standing Order 43	17
	5) Committees	18
	6) Private Members' Business	20
	7) Continuing review of Standing Orders	21
	8) Quorum	22
	9) Simplification of Parliamentary Documents	22
Part III:	IMPLEMENTATION	25
Part IV:	THE FUTURE	27
APPENDIX A—EXAMPLE OF 1983 PARLIAMENTARY CALENDAR		31
APPENDIX B—WITNESSES		32
APPENDIX C—PROPOSED STANDING ORDERS		33

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
Partie I:	INTRODUCTION	5
Partie II:	CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À TITRE EXPÉRIMENTAL	9
	1) Le calendrier parlementaire	9
	2) L'horaire parlementaire	10
	3) La durée des discours	14
	4) Article 43 du Règlement	17
	5) Composition des comités	18
	6) Affaires émanant des députés	20
	7) Examen permanent du Règlement	21
	8) Quorum	22
	9) Simplification des documents du Parlement	22
Partie III:	MISE EN OEUVRE	25
Partie IV:	L'AVENIR	27
ANNEXE A—EXEMPLAIRE DU CALENDRIER PARLEMENTAIRE DE 1983		31
ANNEXE B—TÉMOINS		32
ANNEXE C—ARTICLES DU RÈGLEMENT PROPOSÉS		33

PART I

INTRODUCTION

The purpose of parliamentary procedure is to enable a democratic assembly to operate effectively and fairly. It is designed to protect the rights of all members, and in particular their right to freedom of speech. It should protect the rights of the majority and of minorities alike. It should permit the House to reach decisions on the issues before it, while allowing all sections of opinion to be heard. It should provide the machinery whereby the government must account to the House for all its actions, measures and policies. As time is a limited commodity, parliamentary procedure should ensure that the time available for parliamentary business is used as effectively and as fairly as possible.

If existing procedures fail in any of these objectives, there is clearly a need for reform. The reform of parliamentary procedure should be an ongoing process. Parliament is in a constant state of evolution, and if its practices are to be effective, they must be adapted when necessary to meet the changing needs of Parliament and reflect the changing conditions of society and the nation. The parliamentary system this country inherited has undergone many transformations although its essential nature has remained unchanged. Your Committee therefore regards the process of procedural reform as evolutionary rather than revolutionary, and one of its key recommendations, detailed later in this report, is the establishment of a machinery for continuous automatic review of the procedures and standing orders of the House.

Procedural changes which have been implemented over the years have reflected the growth of government.

A substantial revision of the procedures and Standing Orders of the House took place between 1964 and 1969, the procedural framework within which the House currently operates having been formulated and implemented during that period. The Special Committee on Procedure and Organization appointed in the 1964-65 session undertook the first complete review of the Standing Orders, and the studies of subsequent procedure committees were largely based on its work. In the most substantial of its reports, the Fifteenth, the Committee proposed a radical restructuring of the standing committee system, the automatic reference of all estimates to standing committees and the introduction of allotted days for the consideration of the business of supply on the floor of the House itself. In the following session, the government introduced its own proposals, influenced to some extent by the recommendations of the 1964-65 committee. They were adopted on a provisional basis and included a revised supply procedure, the restructuring of the standing committees, the abolition of appeals from Speaker's rulings and a complex procedure for the allocation of time to bills.

PARTIE I

INTRODUCTION

Le but de la procédure parlementaire, c'est de permettre à une assemblée démocratique de fonctionner efficacement et équitablement. La procédure est conçue de manière à protéger les droits de tous les députés, et en particulier leur droit de s'exprimer librement. Elle doit protéger les droits des minorités comme de la majorité. Elle doit permettre à la Chambre de trancher les questions dont elle est saisie, tout en permettant à tous les mouvements d'opinion de s'exprimer. Elle doit prévoir les mécanismes par lesquels le gouvernement rend compte à la Chambre de toutes ses actions, mesures et politiques. Comme le temps est limité, elle doit faire en sorte que le temps dont dispose le Parlement pour ses travaux soit utilisé de la manière la plus efficace et la plus équitable possible.

Si la procédure existante ne permet pas d'atteindre ces objectifs, il est évident qu'une réforme s'impose. La réforme de la procédure parlementaire devrait avoir un caractère permanent. Le Parlement évolue sans cesse; c'est pourquoi ses méthodes, pour être efficaces, doivent être modifiées lorsque nécessaire en fonction des nouveaux besoins du Parlement et de la direction dans laquelle évoluent la société et le pays. Si le régime parlementaire dont a hérité le Canada a subi de nombreuses transformations, il n'en reste pas moins que, pour l'essentiel, il est resté inchangé. Dans cet esprit, le Comité considère le processus de la réforme de la procédure comme une évolution et non comme une révolution. C'est pourquoi une de ses recommandations principales, que le présent rapport étudie en détail, vise à mettre sur pied un mécanisme permettant de réexaminer automatiquement, en permanence, les règles de procédure et le Règlement de la Chambre.

Les changements touchant la procédure, qui ont été effectués au fil des ans, tenaient compte de la croissance de l'appareil gouvernemental.

Des modifications importantes ont été apportées à la procédure et au Règlement de la Chambre entre 1964 et 1969. En matière de procédure, le cadre dans lequel fonctionne actuellement la Chambre a été conçu et mis en oeuvre pendant cette période. Le Comité spécial de la procédure et de l'organisation, créé pendant la session de 1964-1965, a été le premier à effectuer un examen complet du Règlement. Les études des autres comités qui se sont penchés ultérieurement sur la procédure se sont fortement inspirées de ses travaux. Dans son rapport le plus important, le quinzième, le Comité avait proposé de restructurer de façon radicale le système des comités permanents, de renvoyer automatiquement les prévisions budgétaires aux comités permanents et de prévoir des jours précis pour l'étude des subsides en Chambre. Lors de la session suivante, le gouvernement avait présenté ses propres propositions, qui, dans une certaine mesure, s'inspiraient des recommandations du Comité de 1964-1965. Celles-ci furent adoptées à titre provisoire et prévoyaient une nouvelle procédure pour les subsides, la restructuration des comités permanents, la suppression de la possibilité d'en appeler des décisions de l'Orateur, ainsi qu'une procédure complexe d'attribution du temps pour les projets de loi.

The subject of procedural reform figured prominently in the Speech from the Throne opening a new Parliament on September 12, 1968. On September 24, a special committee was appointed to consider the whole question with a view to making permanent changes. The final result, the culmination of five years work extending over three Parliaments, was the most far-reaching overhaul of the procedure of the House ever attempted. The recommendations adopted by the House on December 20, 1968, affected supply, ways and means, the legislative process, the committee structure of the House, emergency procedures, the powers of the Chair, the Question Period, private members' business, and the hours of sitting. The most fundamental change was the replacement of the Committee of the Whole by standing committees for the consideration of estimates and the clause-by-clause stage of most bills. A minimum of 25 days in each session was allotted to the Opposition to debate matters of their own choosing, although votes on issues of confidence could take place on only six days out of the 25 days. The final change implemented during this period was the allocation of time system incorporated in Standing Orders 75A, 75B and 75C, which were adopted on July 24, 1969, in the face of Opposition dissent following the imposition of closure.

The reforms adopted in 1968-69 form the basis of our present procedures and have undergone no substantial changes since that time, although the Standing Committee on Procedure and Organization received orders of reference from the House on a number of subsequent occasions. The last time the Committee met was in 1976 when it appointed three subcommittees to consider allocation of time procedures, the Committee system and the role of private members. All three subcommittees reported to the main committee, but the Committee's work was cut short before it could report to the House and it has not met since.

The changes adopted in 1968-69 have not led to the realization of all the improvements desired. Much has happened in the intervening years to underline the weaknesses in our present practices and the need for further reform. On March 18, 1982, a debate on procedural reform took place on the motion of the Right Honourable the Leader of the Opposition, during which members had an opportunity to highlight some of their concerns. This debate has continued in your Committee, with both witnesses and members of the Committee making substantial contributions on a wide range of subjects, from a new dress code to constitutional amendments. The areas discussed most intensively during this series of meetings were the use of time, committees, and accountability.

The consensus was that Parliament's time could be better organized and more productive. However, the main issue concerned the balance which had to be found between proposals to streamline the legislative process and recommendations which attempt to give the members an opportunity to participate effectively in the formulation of legislation.

La réforme de la procédure occupait une place proéminente dans le Discours du Trône qui marquait l'ouverture d'une nouvelle législature le 12 septembre 1968. Le 24 septembre, un comité spécial fut chargé d'étudier l'ensemble de la question en vue d'apporter des changements permanents. En fin de compte, ses travaux, qui s'étalèrent sur cinq ans et sur trois législatures, se traduisirent par la réforme la plus importante de la procédure que la Chambre des communes ait jamais connue. Les recommandations adoptées par la Chambre le 20 décembre 1968 portaient sur les subsides, les voies et moyens, le processus législatif, la structure des comités de la Chambre, la procédure utilisée dans les cas d'urgence, les pouvoirs de la présidence, la période des questions, les affaires des députés et les heures de séance. Le changement le plus fondamental consistait à remplacer le comité plénier par des comités permanents pour l'étude des prévisions budgétaires et l'étude article par article de la plupart des projets de loi. L'opposition se voyait accorder un minimum de 25 jours au cours de chaque session pour débattre les questions de son choix, mais il était décidé que les votes sur la question de confiance ne pourraient avoir lieu que six jours sur vingt-cinq. Le dernier changement effectué pendant cette période était le système d'attribution du temps prévu dans les articles 75A, 75B et 75C du Règlement. Ces articles du Règlement furent adoptés le 24 juillet 1969, malgré les protestations de l'opposition suite à l'imposition de la clôture.

Les réformes adoptées en 1968-1969 constituent le fondement de notre procédure actuelle qui n'a pas subi de changement important depuis lors, bien que la Chambre ait à plusieurs reprises confié d'autres mandats au Comité permanent de la procédure et de l'organisation. Le Comité s'est réuni pour la dernière fois en 1976. A cette époque, il a constitué trois sous-comités en vue d'étudier la prodécure d'attribution du temps, le système des comités et le rôle des simples députés. Ces trois sous-comités ont présenté un rapport au comité principal, mais le travail de ce dernier a été interrompu avant qu'il ait eu l'occasion de faire rapport à la Chambre; il ne s'est pas réuni depuis.

Les changements adoptés en 1968-1969 ne se sont pas traduits par toutes les améliorations qu'on en attendait. Bien des événements qui se sont produits depuis ont fait ressortir les lacunes de notre procédure actuelle et le besoin d'une nouvelle réforme. Le 18 mars 1982, suite à une motion du Très honorable chef de l'opposition, il y eut un débat sur la réforme de la procédure au cours duquel les députés purent aborder certains des sujets qui leur tenaient à coeur. Ce débat s'est poursuivi au Comité. Les témoins et les membres du Comité ont fait des propositions importantes touchant toutes sortes de sujets, qu'il s'agisse de la tenue vestimentaire des députés ou d'amendements constitutionnels. Les sujets qui ont été les plus débattus pendant les réunions ont été l'utilisation du temps, les comités et la responsabilité du gouvernement envers le Parlement.

D'une manière générale, tout le monde s'accorde à dire que le Parlement gagnerait en efficacité si son emploi du temps était mieux organisé. Toutefois, dans ce domaine, le Comité s'est surtout intéressé à l'équilibre qu'il convient de trouver entre les propositions visant à faciliter le processus législatif et

les recommandations destinées à donner aux députés la possibilité de contribuer à la formulation des lois de façon efficace.

The Committee system received criticism on the grounds that committees are too large and, due to political party discipline, are largely ineffective in bringing about changes in legislation. There was general agreement that the size of committees should be reduced and that they be given powers to initiate investigations. Caution was expressed in this area on the basis that any additional powers given to committees should not detract from the fact that the government must maintain the confidence of the House.

Le système des comités a fait l'objet de critique. On a reproché aux comités d'être trop imposants et de rarement réussir à modifier efficacement la législation à cause de la discipline de parti. Dans l'ensemble, tout le monde estime que les comités devraient voir leur nombre de membres diminué et qu'ils devraient avoir le pouvoir de déclencher des enquêtes. Certains ont recommandé la prudence dans ce domaine en affirmant que, si l'on accorde des pouvoirs supplémentaires aux comités, il ne faut pas perdre de vue que le gouvernement doit garder la confiance de la Chambre.

The plight of the private member received considerable attention. It was argued that a private member could be more effective and be seen to be exerting some influence if political party discipline were relaxed and more free votes were held.

Les revendications des simples députés ont reçu énormément d'attention. On a fait valoir qu'un député pourrait être plus efficace et donnerait l'impression d'exercer une certaine influence si la discipline des partis politiques se relâchait quelque peu et s'il y avait davantage de votes libres.

The whole question of the public's perception of Parliament including the effect of television in the House, its possible introduction into Committees, and decorum in debate, was brought to the attention of the Committee during its hearings.

Pendant les audiences, l'attention du Comité a été attirée sur la façon dont le public perçoit le Parlement, et plus particulièrement sur les conséquences de la présence de la télévision à la Chambre, sur la possibilité de téléviser les audiences des comités et sur le décorum.

Your Committee recognizes that it has only just begun to tackle the major task which the House has conferred on it. Many weighty and complex matters remain to be addressed, and reference is made to some of them in the concluding section of this report entitled "The Future". The present report, which is only the initial step in a wide-ranging investigation, is the first of a number in which many other issues will be dealt with. In approaching this important task, your committee wishes to underline certain factors which will influence its deliberations.

Le Comité se rend compte qu'il a simplement commencé à s'attaquer à la tâche ambitieuse que la Chambre lui a confiée. De nombreuses questions complexes n'ont pas encore été abordées. La conclusion du présent rapport, intitulée «L'avenir», en mentionne un certain nombre. Le présent rapport, qui ne constitue que la première étape d'une étude très vaste, est le premier d'une série qui traitera de toutes sortes d'autres questions. En abordant cette tâche importante, le Comité tient à souligner certains facteurs qui influenceront ses délibérations.

Parliamentary procedure must serve the interests of the House as a whole and favour no one party or faction above another. Reforms, if they are to be effective, must be arrived at on the basis of consensus and compromise. Since all parties must expect to make concessions, it follows that some of the recommendations your Committee expects to make will form part of a package of interdependent proposals. It is our hope that our colleagues will not consider your Committee's recommendations in Part II of this Report in isolation, but that they will view them in the context of the spirit of compromise which is motivating your committee throughout its deliberations. Your Committee unanimously recommends that its proposals be considered together as a whole.

La procédure parlementaire doit servir les intérêts de la Chambre dans son ensemble et ne pas favoriser un parti plutôt qu'un autre. Pour être efficace, les réformes doivent être le résultat d'ententes et de compromis. Étant donné que tous les partis doivent s'attendre à faire des concessions, il s'ensuit que certaines des recommandations que le comité a l'intention de présenter feront partie d'un ensemble de propositions interdépendantes. Nous émettons le souhait que nos collègues ne jugent pas les recommandations de la Partie II du présent rapport séparément, mais qu'ils les considèrent plutôt en pensant à l'esprit de compromis qui guide le comité dans ses délibérations. Votre Comité recommande unanimement que ses propositions soient considérées dans leur ensemble.

PART II

RECOMMENDED EXPERIMENTAL CHANGES

1) Parliamentary Calendar

Your Committee is of the opinion that a parliamentary session should be planned on the basis of three annual sitting periods which should ensure a reasonable certainty as to the dates and duration of the periods during which the House would sit.

The three sitting periods would be designated as the Fall Semester, the Winter Semester and the Spring Semester. To ensure the efficient planning of parliamentary business in accordance with this proposed calendar, it is the recommendation of the Committee that the government prepare its legislative program before each semester so that the House would know well in advance the nature of the business and the content of the bills it would be asked to deal with.

Your Committee recommends the adoption of the following parliamentary calendar: The Fall Semester would begin on the first Monday following Labour Day. The House would adjourn for one week on the Friday preceding November 11. It would continue until the Friday preceding Christmas Day, unless Christmas Day fell on a Saturday or Sunday, in which case the House would adjourn on the preceding Wednesday.

The Winter Semester would begin on the fourth Monday following the end of the Fall Semester. The House would adjourn for the Easter recess on the Wednesday preceding Good Friday.

The Spring Semester would begin on the Monday following Easter Monday. The House would adjourn for the summer recess on June 30, or on the preceding Friday if June 30 falls on a Saturday or Sunday.

On the tenth sitting day before the end of the Spring Semester a motion could be proposed by any member to extend the hours of sitting to a specific hour during the last ten sitting days of the Spring Semester. The motion would be debatable for a maximum of two hours. Your Committee recommends that the occasional power conferred on the Speaker, following consultation with the government, to recall the House for a date earlier than that to which it stands adjourned be included in the Standing Orders.

The above recommendations would be implemented without prejudice to the royal prerogative of prorogation and dissolution.

Between 1975 and 1981, the House sat an average of 165 days per year, excluding 1979 and 1980 which were election years. If this parliamentary calendar were adopted, the House would sit approximately 175 days per year. (Note: see Appendix A for example of 1983 Parliamentary Calendar.)

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Orders:

"2A. When the House meets on a day, or sits after the normal meeting hour on a day, set out in column A, and

PARTIE II

CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À TITRE EXPÉRIMENTAL

1) Le calendrier parlementaire

Le Comité est d'avis que les sessions du Parlement devraient être planifiées en fonction de trois trimestres annuels de séances, ce qui permettrait à tous d'être certains des dates du début ainsi que de la durée de chacun des trimestres durant lesquels la Chambre siègerait.

Ces trois trimestres de séances seraient appelés trimestre d'automne, trimestre d'hiver et trimestre du printemps. Afin d'assurer la planification efficace des travaux du Parlement conformément au calendrier proposé, le Comité recommande que le gouvernement établisse son programme législatif au début de chaque trimestre de séances de manière à ce que la Chambre soit informée longtemps à l'avance de la nature des travaux et du contenu des mesures législatives dont elle sera saisie.

Le Comité recommande l'adoption du calendrier parlementaire suivant: Le trimestre d'automne, commencerait le premier lundi suivant la Fête du travail. La Chambre s'ajournerait pour une semaine le vendredi précédant le 11 novembre. Il se poursuivrait jusqu'au vendredi précédant le Jour de Noël, à moins que ce dernier ne tombe un samedi ou un dimanche, auquel cas la Chambre ajournerait le mercredi précédent.

Le trimestre d'hiver, débuterait le quatrième lundi suivant la fin du trimestre d'automne. Pour l'ajournement de Pâques, la Chambre s'ajournerait le mercredi précédant le Vendredi saint.

Le trimestre du printemps débuterait le lundi suivant le Lundi de Pâques. La Chambre s'ajournerait pour l'été le 30 juin ou le vendredi précédent au cas où le 30 juin tomberait un samedi ou un dimanche.

Le dixième jour de séance avant la fin du trimestre du printemps, un député pourrait proposer une motion visant à prolonger les séances les dix derniers jours dudit trimestre jusqu'à une heure déterminée. Le débat sur la motion durerait au maximum deux heures. Le Comité recommande que soit inscrit au Règlement le pouvoir conféré de temps à autre à l'Orateur de rappeler la Chambre, après avoir consulté le gouvernement, à une date antérieure à la date prévue.

Les recommandations susmentionnées seraient appliquées sans porter atteinte à la prérogative royale de prorogation et de dissolution.

De 1975 à 1981, la Chambre a siégé, en moyenne, 165 jours par année, sauf en 1979 et 1980, années d'élections. Si ce calendrier parlementaire est adopté, la Chambre siégera environ 175 jours par année. (Nota: voir l'annexe A pour un exemplaire du Calendrier parlementaire.)

Le Règlement est modifié par l'adjonction des articles suivants:

«2A. Lorsque la Chambre se réunit un jour figurant dans la colonne A, ou siège après l'heure normale de séance un tel

then adjourns, it shall stand adjourned to the day set out in column B.

A:	B:
The Friday preceding Remembrance Day.	The second Monday following that Friday.
The Friday preceding Christmas Day or the Wednesday preceding if Christmas Day falls on a Saturday or a Sunday.	The fourth Monday following that Friday or Wednesday.
The Wednesday preceding Good Friday.	The Monday following Easter Monday.
June 30 or the Friday preceding if June 30 falls on a Saturday or a Sunday.	The Monday following Labour Day.

2B. Whenever the House stands adjourned, if the Speaker is satisfied, after consultation with the Government, that the public interest requires that the House should meet at an earlier time, the Speaker may give notice that being so satisfied the House shall meet, and thereupon the House shall meet to transact its business as if it had been duly adjourned to that time. In the event of the Speaker being unable to act owing to illness or other cause, the Deputy Speaker, the Deputy Chairman of Committees or the Assistant Deputy Chairman of Committees shall act in the Speaker's stead for all the purposes of this Standing Order."

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"6A.(1) On the tenth sitting day preceding June 30 a motion to extend the hours of sitting to a specific hour during the last ten sitting days may be proposed, without notice, by any Member during routine proceedings.

(2) Not more than two hours after the commencement of proceedings thereon, the Speaker shall put every question necessary to dispose of the said motion."

2) Parliamentary Timetable

An essential concomitant of a parliamentary calendar is a parliamentary timetable for the daily sittings of the House. Your Committee considered various proposals, such as the introduction of a four-day week and the establishment of periodic adjournments for one week during which committee meetings could take place and Members could visit their ridings. Your Committee concluded that the House should continue to sit five days a week, but that evening sittings should not take place except in urgent or pressing circumstances. It should be stressed that this proposal maintains the same number of sitting hours per week as at present and will leave the evenings available for other parliamentary business such as Committee work.

jour, puis s'ajourne, elle demeure ajournée au jour correspondant stipulé dans la colonne B.

A:	B:
Le vendredi précédant le jour du Souvenir.	Le deuxième lundi suivant ledit vendredi.
Le vendredi précédant le jour de Noël ou le mercredi précédent si Noël tombe un samedi ou un dimanche.	Le quatrième lundi suivant ledit vendredi ou ledit mercredi.
Le mercredi précédant le Vendredi saint.	Le lundi suivant le lundi de Pâques.
Le 30 juin ou le vendredi précédent si le 30 juin tombe un samedi ou un dimanche.	Le lundi suivant la fête du Travail.

2B. Si, pendant l'ajournement, l'Orateur, après consultation avec le Gouvernement, est convaincu que, dans l'intérêt public, la Chambre doit se réunir avant le moment fixé par le Règlement ou par une motion d'ajournement, l'Orateur peut faire connaître, par avis, qu'il a acquis cette conviction et la Chambre se réunit au temps fixé dans un tel avis et poursuit ses travaux comme si elle avait été dûment ajournée à ce moment. Si l'Orateur n'est pas en état d'agir par suite de maladie, ou pour toute autre cause, l'Orateur adjoint, le vice-président des Comités ou le vice-président adjoint des Comités agit en son nom aux fins du présent article.»

Le Règlement est modifié par l'adjonction de l'article suivant:

«6A.(1) Le dixième jour de séance avant le 30 juin, pendant la période consacrée aux affaires courantes ordinaires, un député peut, sans avis, proposer une motion visant à prolonger les séances des dix derniers jours jusqu'à une heure déterminée.

(2) Au plus tard deux heures après l'ouverture des délibérations à ce sujet, l'Orateur doit mettre aux voix toutes les questions nécessaires en vue de disposer de ladite motion.»

2) L'horaire parlementaire

Tout calendrier parlementaire s'accompagne toujours d'un horaire accessoire des séances quotidiennes de la Chambre. Le Comité a étudié diverses solutions, notamment l'adoption d'une semaine de travail de quatre jours et l'établissement d'ajournements périodiques d'une semaine au cours desquels les comités pourraient se réunir et les députés pourraient se rendre dans leurs circonscriptions. Le Comité en est venu à la conclusion que la Chambre devrait continuer de siéger cinq jours par semaine et que la tenue de séances le soir ne devrait être autorisé qu'en cas d'urgence. Il convient de souligner que cette proposition ne réduirait en rien le nombre actuel d'heures de séances hebdomadaires et libérerait les soirées que les députés pourraient employer à s'acquitter d'autres fonctions parlementaires ou à se réunir en comités.

Your Committee recommends the adoption of the following daily timetable:

Monday, Tuesday and Thursday:

11:00 a.m.—Prayers.—After prayers to 1:00 p.m.—Government Business
1:00 p.m. to 2:00 p.m.—Break for lunch
2:00 p.m. to 3:00 p.m.—Question Period and Routine Proceedings
3:00 p.m. to 6:00 p.m.—Government Business
6:00 p.m. to 6:30 p.m.—Adjournment Debate

Wednesday:

Morning available for caucus meetings.
2:00 p.m.—Prayers.—After prayers to 3:00 p.m.—Question Period and Routine Proceedings
3:00 p.m. to 6:00 p.m.—Private Members' Business

Friday:

11:00 a.m.—Prayers.—After prayers to 12:00 noon—Question Period and Routine Proceedings
12:00 noon to 1:00 p.m.—Government Business
1:00 p.m. to 2:00 p.m.—Break for lunch
2:00 p.m. to 5:00 p.m.—Government Business

Provision for sitting beyond the automatic hour of adjournment should be retained as provided in Standing Order 6.(5), under which a motion to continue the sitting beyond the ordinary hours may be made and may be blocked by 10 Members. Your committee recommends the number be increased from 10 to 25.

Your Committee recommends that no recorded divisions should take place on a Friday, except in the case of non-debatable motions. Should a recorded division be demanded, either in the House or in Committee of the Whole, on a question put from the Chair on a Friday, it shall be held over until 3:00 o'clock p.m. on the following sitting day, except in the case of non-debatable motions and upon notice, a votable Opposition supply motion on an allotted day. In case of a postponed division, the bells should ring for not longer than 15 minutes.

Standing Order 2.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"2.(1) The House shall meet on Mondays, Tuesdays, Thursdays and Fridays at 11:00 o'clock a.m. and on Wednesdays at 2:00 o'clock p.m. unless otherwise provided by standing or special order of this House."

Standing Order 2.(2) is deleted and section (3) is renumbered as (2).

Standing Order 6.(1) is deleted and the following substituted therefor:

Le Comité recommande l'adoption de l'horaire suivant:

Les lundis, mardis, et jeudis:

A 11 h—Prière. Après la prière jusqu'à 13h, affaires émanant du gouvernement
De 13 h à 14 h—Heure du déjeuner
De 14 h à 15 h—Période des questions et affaires courantes
De 15 h à 18h—Affaires émanant du gouvernement
De 18 h à 18 h 30—Débat d'ajournement

Les mercredis:

La matinée disponible pour réunions du caucus.
A 14 h—Prière. Après la prière et jusqu'à 15 h, période des questions et affaires courantes
De 15 h à 18 h—Affaires émanant des députés

Les vendredis:

A 11 h—Prière. Après la prière jusqu'à 12 h, période des questions et affaires courantes
De 12 h à 13 h—Affaires émanant du gouvernement
De 13 h à 14 h—Heure du déjeuner
De 14 h à 17 h—Affaires émanant du gouvernement

La disposition du paragraphe 6.(5) du Règlement, qui prévoit la prolongation d'une séance au-delà de l'heure ordinaire d'ajournement quotidien, devrait être maintenue. Elle devrait pouvoir être présentée ou rejetée par dix députés. Le Comité recommande toutefois que ce nombre soit porté de dix à vingt-cinq.

Le Comité recommande qu'il ne soit pas procédé à un vote par appel nominal le vendredi, sauf pour les motions ne pouvant être débattues. Si un vendredi, un vote par appel nominal est réclamé, à la Chambre ou en Comité plénier, relativement à une question mise aux voix par la présidence, sauf pour les questions ne pouvant être débattues et lorsque l'opposition présente, un jour qui lui est réservé et après en avoir donné avis, une motion de subsides entraînant un vote, il sera reporté à 15 heures le prochain jour de séance. Dans un tel cas, le Comité recommande que la sonnerie d'appel se fasse entendre pendant au plus 15 minutes.

Le paragraphe 2.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«2.(1) La Chambre se réunit à onze heures du matin les lundis, mardis, jeudis et vendredis, et à deux heures de l'après-midi les mercredis, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par un ordre permanent ou spécial de la Chambre.»

Le paragraphe 2.(2) du Règlement est supprimé et le paragraphe (3) devient le paragraphe (2).

Le paragraphe 6.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

"6.(1) At 6:00 o'clock p.m. on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and at 5:00 o'clock p.m. on Fridays, the Speaker shall adjourn the House until the next sitting day."

Standing Order 6.(3) is deleted and the following sections renumbered accordingly.

Standing Order 6.(4)(b) is deleted and the following substituted therefor:

"(b) In putting the question on such motion, the Speaker shall ask those Members who object to rise in their places. If twenty-five or more Members then rise, the motion shall be deemed to have been withdrawn, otherwise, the motion shall have been adopted."

Standing Order 7 is deleted and the following substituted therefor:

"7. At the ordinary time of adjournment of the House or at the mid-day interruption, unless otherwise provided, the business then under consideration shall stand over until the next sitting day or later the same sitting day after the daily routine of business, as the case may be, when it will be taken up at the same stage where its progress was interrupted."

Standing Order 9 is amended by adding the following new section:

"(3) Notwithstanding any other Standing Order, if a division is demanded on a Friday either pursuant to section (1) or in a committee of the whole, the calling in of the Members shall be deferred, except where the motion is non-debatable or where notice has been given pursuant to Standing Order 58(4)(a1) until three o'clock p.m. on the following sitting day when the bells shall ring for not more than fifteen minutes. Where it is provided in any Standing Order that any business shall be forthwith disposed of or concluded in any sitting and the calling in of the Members has been deferred pursuant to this section, the business specified by such order shall be forthwith disposed of or concluded immediately after the deferred division has been taken. For the purposes of this section, motions pursuant to sections (4) and (12) of Standing Order 75 shall be deemed to be debatable motions."

Standing Order 15.(2) is amended by deleting the words "Members, other than Ministers of the Crown, may propose motions pursuant to Standing Order 43 at this time." and substituting the following therefor:

"At 2:00 o'clock p.m. on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and at 11:00 o'clock a.m. on Fridays, Members, other than Ministers of the Crown, may make statements pursuant to Standing Order 17A."

Standing Order 15.(4) is deleted and the following substituted therefor:

"(4) Except as otherwise provided in these Standing Orders, the order of business for the consideration of the House, day by day before and after the daily routine shall be as follows:

«6.(1) A six heures du soir les lundis, mardis, mercredis et jeudis, et à cinq heures de l'après-midi les vendredis, l'Orateur ajourne la Chambre jusqu'au prochain jour de séance.»

Le paragraphe 6.(3) du Règlement est supprimé et les paragraphes suivants sont renumérotés en conséquence.

L'alinéa 6.(4)b) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«b) Lorsque l'Orateur met une motion semblable aux voix, il doit inviter les députés qui s'opposent à ladite motion à se lever de leur place. Si vingt-cinq députés ou plus se lèvent, la motion est réputée retirée; autrement, elle est adoptée.»

L'article 7 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«7. A l'heure ordinaire de l'ajournement de la Chambre ou au moment de l'interruption de la mi-journée, sauf disposition contraire, les travaux doivent être interrompus et les affaires en délibération à ce moment-là restent en suspens jusqu'au jour de séance suivant ou jusqu'à l'après-midi du même jour de séance, après les affaires courantes ordinaires, suivant le cas; elles seront abordées à ce moment-là dans l'état d'avancement atteint lors de l'interruption.»

Le paragraphe 9.(3) ci-dessous est ajouté:

«(3) Sauf dans le cas d'une motion ne pouvant faire l'objet d'un débat ou d'un avis donnée en vertu de l'alinéa 58(4)a1), et nonobstant tout autre article du Règlement, lorsqu'un vote par appel nominal est réclamé un vendredi, soit en vertu du paragraphe (1), soit en comité plénier, les députés ne sont appelés pour le vote qu'à trois heures de l'après-midi le jour de séance suivant et la sonnerie se fait entendre pendant quinze minutes au plus. Lorsqu'un article du Règlement prescrit que les affaires spécifiées doivent se régler ou se terminer immédatement à une séance quelconque, et que la convocation des députés est différée en conformité du présent article, les affaires spécifiées dans un tel ordre sont réglées ou terminées immédiatement après le vote par appel nominal différé. Aux fins de ce paragraphe, les motions en conformité des paragraphes (4) et (12) de l'article 75 du Règlement sont réputées être des motions pouvant faire l'objet d'un débat.»

Le paragraphe 15.(2) du Règlement est modifié en remplaçant la phrase: «Des députés autres que les ministres de la Couronne pourront alors proposer des motions en vertu de l'article 43 du Règlement.» par la phrase suivante:

«A deux heures de l'après-midi les lundis, mardis, mercredis et jeudis, et à onze heures du matin les vendredis, les députés, autres que les ministres de la Couronne, peuvent faire des déclarations en vertu de l'article 17A du Règlement.»

Le paragraphe 15.(4) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(4) Sous réserve de tout autre article, la Chambre étudie, avant et après les affaires courantes ordinaires, les travaux du jour dans l'ordre suivant:

(*Monday, Tuesday and Thursday*)
(*Before the daily routine of business*)
Government Orders.
(*After the daily routine of business*)
Questions on Order Paper.
Government Orders.
(*Wednesday*)
(*After the daily routine of business*)
Questions on Order Paper.
Notices of Motions for the Production of Papers.
Private Bills.
Public Bills, Notices of Motions, and Notices of Motions (papers).
(*Friday*)
(*After the daily routine of business*)
Questions on Order Paper.
Government Orders."

Standing Order 15.(5) is deleted and the following substituted therefor:

"(5) On any day designated for resuming the Address debate, the consideration of Private Members' Business, if provided for in such sitting, shall be suspended."

Standing Order 15.(6) is deleted.

Standing Order 26.(2) is deleted and the following substituted therefor:

"(2) A Member wishing to move, 'That this House do now adjourn' under the provisions of this Standing Order shall give to the Speaker, at least three hours prior to raising it in the House, a written statement of the matter proposed to be discussed. If the urgent matter is not then known, the Member shall give the written statement to the Speaker as soon as practicable but no later than one hour prior to raising it in the House."

Standing Order 26.(10) is deleted and the following substituted therefor:

"(10) When a request to make such a motion has been made on any Monday, Tuesday, Wednesday or Thursday, and the Speaker directs that it be considered the same day, the House shall rise at 6:00 o'clock p.m. and resume at 8:00 o'clock p.m."

Standing Order 40.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"40.(1) At 6:00 o'clock p.m. on any Monday, Tuesday or Thursday, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 6.(1) and 32.(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes."

Standing Order 45.(2) is deleted and the following substituted therefor:

"(2) When a debate on any motion made between 2:00 o'clock p.m. (11:00 o'clock a.m. Fridays) and prior to the reading of an order of the day is adjourned or interrupted, the order for resumption of the debate shall be transferred to and considered under Government Orders."

(*Lundi, mardi et jeudi*)
(*Avant les affaires courantes ordinaires*)
Ordres émanant du gouvernement.
(*Après les affaires courantes ordinaires*)
Questions inscrites au *Feuilleton*.
Ordres émanant du gouvernement.
(*Mercredi*)
(*Après les affaires courantes ordinaires*)
Questions inscrites au *Feuilleton*.
Avis de motions portant production de documents.
Bills privés.
Bills publics, Avis de motions, Avis de motions (documents).
(*Vendredi*)
(*Après les affaires courantes ordinaires*)
Questions inscrites au *Feuilleton*.
Ordres émanant du gouvernement.»

Le paragraphe 15.(5) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(5) Les jours désignés pour la suite du débat sur l'Adresse, les délibérations sur les affaires émanant des députés prévues pour ces séances sont suspendues.»

Le paragraphe 15.(6) du Règlement est supprimé.

Le paragraphe 26.(2) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Un député qui désire proposer une motion à l'effet 'Que cette Chambre s'ajourne maintenant' en vertu des dispositions du présent article du Règlement doit remettre à l'Orateur, au moins trois heures avant d'en saisir la Chambre, un énoncé par écrit de l'affaire dont il propose la discussion. Si l'affaire urgente est inconnue à ce moment-là, le député doit remettre son énoncé par écrit à l'Orateur aussitôt que possible mais au moins une heure avant d'en saisir la Chambre.»

Le paragraphe 26.(10) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(10) Lorsqu'une demande relative à une motion de ce genre est faite un lundi, mardi, mercredi ou jeudi et que l'Orateur décide qu'elle sera mise à l'étude le même jour, la Chambre suspend la séance à six heures du soir et la reprend le même jour à huit heures.»

Le paragraphe 40.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«40.(1) À six heures du soir, les lundis, mardis ou jeudis, l'Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 6.(1) et 32.(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder 30 minutes.»

Le paragraphe 45.(2) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Lorsque le débat sur une motion présentée entre deux heures de l'après-midi (onze heures de l'avant-midi les vendredis) et avant la lecture de l'Ordre du jour est ajournée ou interrompu, l'ordre de reprise de ce débat est transféré sous

Standing Order 58(4) is amended by adding the following new paragraph:

"(a1) If an opposition motion pursuant to section (9) is to be proposed on a Friday, forty-eight hours' written notice shall be given that the recorded division on the motion, if demanded, is not to be deferred."

3) Length of Speeches

Your Committee is of the opinion that the time limits on speeches should be shortened wherever the standing orders provide for 40-minute (except as provided in the recommendation hereunder relating to second reading of Government Bills) and 30-minute time limits and that an effort should be made to introduce greater spontaneity and more cut and thrust into debate. Your Committee proposes that these speeches be limited to 20 minutes, but that an additional 10 minutes following each speech should be made available, if required, for questions or comments to the member who has just spoken. Your committee proposes that the amendments to the appropriate standing orders be as simple as possible, but that the new debating process be controlled by the Chair in accordance with the following guidelines.

The ten minutes set aside following a member's speech should be used to question the member or comment briefly on the speech in a manner strictly relevant to the content of that speech.

Your Committee envisages that exchanges which would take place would be short and sharp. More than one Member should be allowed to take advantage of the 10 minutes available, and the member whose speech is the subject of a question or comment should be given the time within the 10 minutes to reply to the points raised. No specific rules should govern the length of the interventions, this being left to the discretion of the Chair. However, your Committee would not wish to see one member monopolizing this 10-minute period in cases where there are several members who wish to intervene. Furthermore the Chair should control the interventions to promote a series of exchanges to enliven the debate and add a constructive element lacking in a debate simply consisting of a series of set speeches.

The Chair should give priority during the 10-minute period to members representing parties other than that of the member who has just spoken. Your Committee emphasizes that it sees these 10-minute periods as being used for questions and answers and critical exchanges.

Your Committee recommends the following amendments to the Standing Orders:

Standing Order 31.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"31.(1) Unless otherwise provided in these Standing Orders, when the Speaker is in the Chair, no Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, or a Minister moving a government order and the Member

la rubrique 'Ordres émanant du gouvernement' et considéré sous cette rubrique.»

Le paragraphe 58(4) est modifié en ajoutant le nouveau paragraphe (a1)

«(a1) Lorsqu'une motion d'opposition est proposée un vendredi en conformité du paragraphe (9), il sera donné, par écrit, un préavis de quarante-huit heures que le vote par appel nominal sur la motion, si demandé, ne soit pas différé.»

3. La durée des discours

Le comité estime que la durée des discours doit être réduite quand le Règlement prévoit des limites de quarante (sauf disposition contraire de la recommandation qui suit concernant la deuxième lecture des projets de loi émanant du gouvernement) et de trente minutes et qu'il faut s'efforcer de donner aux délibérations plus de spontanéité, d'y mettre plus d'attaque et de riposte. Le Comité propose à cette fin que les discours soient limités à vingt minutes et que dix autres minutes soient réservées après chaque discours afin qu'il soit possible de poser des questions au député qui vient de parler et de faire des observations sur son exposé. Le Comité propose que les modifications à apporter aux articles visés du Règlement soient aussi simples que possible, mais que le nouveau mode de délibération soit régi par la présidence en conformité avec les directives qui suivent.

Les dix minutes réservées au terme du discours d'un député devraient servir à l'interroger, ou à se prononcer brièvement sur l'intervention d'une façon parfaitement en rapport avec le contenu du discours.

Le Comité espère que cela abrégerait les échanges et les rendrait plus à propos. Plus d'un député devraient être autorisés à utiliser ces dix minutes et le député dont le discours fait l'objet d'une question ou d'une observation devrait se voir accorder le temps d'y répondre au cours de ces mêmes dix minutes. Aucune règle précise ne devrait être établie quant à la durée des interventions, la présidence exerçant un pouvoir de contrôle discrétionnaire. Toutefois, le Comité n'aimerait pas voir un député monopoliser ces dix minutes, quand plusieurs autres veulent prendre la parole. Par ailleurs, la présidence dirigerait les interventions de manière à favoriser les échanges pour animer les débats et y introduire l'élément constructif qui fait défaut quand ils consistent simplement en une série de discours préparés à l'avance.

La présidence doit pendant ces dix minutes accorder la priorité aux députés de partis autres que celui du député qui vient de s'exprimer. Le Comité insiste pour que ces périodes de dix minutes soient l'occasion de poser des questions, de fournir des réponses et d'avoir des échanges critiques.

Le Comité recommande d'apporter les modifications suivantes au Règlement:

Le paragraphe 31.(1) est supprimé et remplacé par le suivant:

«31.(1) Sauf disposition contraire du Règlement, lorsque l'Orateur occupe le fauteuil, aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ou un ministre proposant un ordre émanant du gouvernement et le député répliquant

speaking in reply immediately after such Minister, or a Member making a motion of 'no-confidence' in the government and a Minister replying thereto, shall speak for more than twenty minutes at a time in any debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 37.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"37.(1) No Member, unless otherwise provided by Standing or Special Order, may speak twice to a question except in explanation of a material part of his or her speech which may have been misquoted or misunderstood, and the Member is not to introduce any new matter, and no debate shall be allowed upon such explanation."

Standing Order 38.(7) is deleted and the following substituted therefor:

"(7) No Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in the said debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 58.(13) is deleted and the following substituted therefor:

"(13) During proceedings on any item of business under the provisions of this Standing Order, no Member may speak more than once or longer than twenty minutes. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 60.(9) is deleted and the following substituted therefor:

"(9) No Member, except the Minister of Finance, the Member speaking first on behalf of the Opposition, the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in the Budget Debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

(a) *Second Reading of Government Bills*

Your Committee considered a number of proposals regarding second reading of government bills, including referring bills to committee following first reading. It was decided to keep the present procedure of dealing with second reading, as

immédiatement après ce ministre, ou un député qui présente une motion de défiance au gouvernement et un ministre y faisant réponse, ne doit parler plus de vingt minutes à la fois en un débat quelconque; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le paragraphe 37.(1) est supprimé et remplacé par le suivant:

«37.(1) Sauf disposition contraire du Règlement ou d'un ordre spécial, aucun député ne peut prendre la parole deux fois sur une même question, sauf pour expliquer une partie importante de son discours qui peut avoir été citée inexactement ou mal interprétée; mais il ne peut alors apporter aucun nouvel élément dans la discussion et aucun débat n'est permis sur son explication.»

Le paragraphe 38.(7) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(7) Aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ne peut parler pendant plus de vingt minutes à la fois au cours dudit débat; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le paragraphe 58.(13) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(13) Au cours des délibérations sur une affaire en conformité des dispositions du présent article, aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ou pendant plus de vingt minutes; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le paragraphe 60.(9) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(9) Aucun député, sauf le ministre des Finances, le premier député qui prend la parole au nom de l'Opposition, le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ne peut parler pendant plus de vingt minutes à la fois au cours du débat sur le budget; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

a) *Deuxième lecture des projets de loi émanant du gouvernement*

Le Comité a étudié un certain nombre de propositions relatives au débat de deuxième lecture des projets de loi émanant

it provides for discussion on the principle of the bill; further no time limit would be established on the second-reading debate.

Your Committee recommends that the first three speakers be limited to forty minutes each, allowing for a contribution from the three parties, but not to be followed by ten-minute exchanges. This would then be followed by speeches of a maximum length of twenty minutes for the first eight hours followed by ten-minute exchanges in each case, if required. Thereafter speeches would be limited to ten minutes without the provisions for exchanges.

Standing Order 31 is amended by adding the following new section:

"(3) When second reading of a government bill is being considered, no Member except the Prime Minister and the Leader of the Opposition shall speak for more than:

(a) forty minutes if that Member is the first, second or third speaker;

(b) twenty minutes following the first three speakers, if that Member begins to speak within the next eight hours of consideration; and following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to permit responses thereto;

(c) ten minutes if a Member speaks thereafter."

(b) *Report Stage of Government Bills*

Your Committee felt the use of report stage amendments allowed too much time to reconsider earlier proposals. Although abolishing this stage altogether and using third reading for further amendments was considered, it was decided to continue the current procedure, but to limit all speeches at the report stage to ten minutes.

Standing Order 75.(9) is deleted and the following substituted therefor:

"(9) When debate is permitted, no Member shall speak more than once or longer than ten minutes during proceedings on any amendment at that stage."

(c) *Third Reading of Government Bills*

Your Committee considered refining the provisions regarding length of speeches and exchanges for third reading, but left the proposal unchanged; i.e. up to twenty-minute speeches followed by up to ten-minute exchanges.

du gouvernement, y compris la possibilité de renvoyer des projets de loi à un comité immédiatement après la première lecture. Il a été décidé de maintenir l'actuelle procédure de deuxième lecture, parce qu'elle permet l'étude du principe des mesures proposées, et de ne pas limiter le temps consacré au débat de deuxième lecture.

Le Comité recommande que les trois premiers députés à prendre la parole disposent de quarante minutes chacun, ce qui permettrait aux trois partis d'exprimer leurs opinions, mais de ne pas prévoir ensuite d'échanges de dix minutes. Suivraient huit heures de discours d'au plus vingt minutes suivis, chacun, si nécessaire, de périodes d'échanges de dix minutes. Par la suite, les discours dureraient au plus dix minutes et ne seraient plus suivis de périodes d'échanges.

L'article 31 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(3) Lorsque la Chambre procède au débat de deuxième lecture d'un bill émanant du gouvernement, aucun député, à l'exception du Premier ministre ou du chef de l'Opposition, ne doit parler pendant plus de

a) quarante minutes s'il est le premier, le deuxième ou le troisième député à prendre la parole;

b) vingt minutes s'il n'est pas un des trois premiers députés à prendre la parole et s'il intervient dans les huit heures de débat qui suivent les trois premiers discours; et toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée, afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire des brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations;

c) dix minutes par la suite.»

b) *Étape du rapport des projets de loi émanant du gouvernement*

Le Comité estime que le fait de permettre la présentation d'amendements à l'étape du rapport équivalait à consacrer trop de temps à étudier des dispositions déjà soumises à l'examen de la Chambre. Après avoir songé à abolir toute cette étape et à n'autoriser la présentation de nouveaux amendements qu'à l'étape de la troisième lecture, il a cependant décidé de maintenir la procédure actuelle mais de limiter la durée de tous les discours à l'étape du rapport à dix minutes.

Le paragraphe (9) de l'article 75 du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(9) Lorsque le débat est autorisé, aucun député ne peut parler plus d'une fois, ou plus de dix minutes, au sujet d'une modification quelconque pendant les délibérations à ce stade.»

c) *Troisième lecture des projets de loi émanant du gouvernement*

Le Comité a songé à polir les dispositions relatives à la longueur des interventions et des échanges à l'étape de la troisième lecture mais a finalement laissé les règles actuelles inchangées, c'est-à-dire que les discours pourront durer jusqu'à vingt minutes et seront suivis d'une période d'échanges de dix minutes.

4) Standing Order 43

Your Committee is of the opinion that Standing Order 43 is being misused, and that a substitute mechanism is required which would enable Members to raise matters of concern on a daily basis. There are a number of objections to the use which is currently made of Standing Order 43. In the first place the procedure is incomprehensible to the general public. Secondly the Standing Order is used for purposes for which it was never intended. It is also open to objection because the refusal of unanimous consent to waive notice can frequently be misunderstood as a declaration of opposition to a well-intentioned motion.

Standing Order 43 is very rarely used for its original purpose of making a motion without notice in genuine cases of urgent and pressing necessity. Your Committee has come to the conclusion that it should be abolished as it appears to be redundant. Standing Order 44 is available to Ministers when matters arise of an urgent nature calling for immediate consideration. In addition, it is always open to a Minister or other Member to seek the unanimous consent of the House to revert to motions should an emergency situation arise.

Your Committee believes that a new Standing Order is required which would enable Members to make statements on current issues on a daily basis during the first 15 minutes of the sitting in a manner which would remove the objections arising from the present practice. The element of urgent and pressing necessity would be removed and there would be no requirement to seek the unanimous consent of the House or to move a motion.

Under the new recommended procedure the 15 minutes preceding the question period would be reserved for Members other than Ministers to raise matters of concern for the purpose of placing them on the record. The Speaker would call the item "Members' Statements" as a routine proceeding preceding the question period. Every Member recognized by the Chair would be given a maximum of one minute and a half to state the matter he or she wishes to place on record and, if appropriate, appeal for a remedy. The Chair would have the discretion to call to order any Member who sought to use this opportunity to convey congratulatory messages or for frivolous purposes.

Because the present Standing Order 43 is associated with the undesirable practices which have developed in regard to its use, your Committee recommends that the new Standing Order be given a number other than 43.

Standing Order 43 is deleted.

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"17A. A Member may be recognized to make a statement for not more than one and one half minutes. The Speaker may order a Member to resume his or her seat if, in the opinion of the Speaker, improper use is made of this Standing Order."

4) L'article 43 du Règlement

Le Comité est d'avis que l'article 43 du Règlement ne sert pas aux fins auxquelles il a été conçu, et qu'il faut instituer un autre mécanisme permettant aux députés de formuler des plaintes chaque jour. On soulève beaucoup d'objections à l'usage qui est actuellement fait de l'article 43 du Règlement. Premièrement, la procédure est incompréhensible au grand public. Deuxièmement, l'article 43 sert à des fins autres que celles auxquelles il a été prévu. Il suscite également des objections parce que le refus de la Chambre de consentir unanimement à débattre des motions qui s'inspirent des meilleurs sentiments peut souvent être interprété comme un rejet de ces motions.

L'article 43 du Règlement sert très rarement l'objectif pour lequel il a été conçu, qui est de présenter des motions sans préavis dans des cas très urgents. Le Comité en est venu à la conclusion que l'actuel article 43 devrait être aboli car il est redondant. Les ministres peuvent invoquer l'article 44 du Règlement lorsqu'il est nécessaire d'étudier une question urgente toutes affaires cessantes. En outre, les ministres ou tout autre député peuvent en tout temps demander le consentement unanime de la Chambre pour présenter une motion dans une situation urgente.

Le Comité est d'avis qu'il faut rédiger un nouvel article du Règlement qui permettrait aux députés de faire des déclarations au sujet de questions d'actualité chaque jour pendant les 15 premières minutes de la séance, ce qui mettrait fin aux objections que suscite la pratique actuelle. L'élément d'urgence serait supprimé dans le nouvel article et il ne serait plus nécessaire d'obtenir le consentement unanime de la Chambre ni même de présenter une motion.

En vertu de la nouvelle procédure que nous recommandons, les 15 minutes précédant la période des questions seraient réservées aux députés autres que les ministres qui désireraient formuler une plainte dans le seul but de la faire inscrire au compte rendu. L'Orateur annoncerait «Déclarations des députés», cette étape faisant partie intégrante des affaires courantes. Chaque député à qui l'Orateur donnerait la parole disposerait d'au plus une minute et demie pour formuler la plainte dont il ou elle désire faire mention officielle et, le cas échéant, pour réclamer des mesures correctives. L'Orateur aurait le pouvoir discrétionnaire de rappeler à l'ordre tout député qui s'aviserait de faire usage de cette procédure pour faire des félicitations ou des éloges ou pour plaisanter.

Étant donné que l'actuel article 43 est associé aux pratiques déplorables qui sont devenues la façon courante d'en user, le Comité recommande que le nouvel article du Règlement porte un autre numéro.

L'article 43 du Règlement est supprimé.

Le Règlement est modifié par l'adjonction de l'article suivant:

«17A. Un député peut être reconnu aux fins de faire une déclaration pendant au plus une minute et demie. L'Orateur peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis de l'Orateur, il est fait un usage incorrect du présent article.»

5) COMMITTEES

(a) *Size*

Your Committee recommends that the membership of standing committees be composed of not less than ten and not more than fifteen members. This will provide for the possibility of fluctuations in proportional party membership from Parliament to Parliament.

Standing Order 65.(1) is amended by

(1) deleting all the words preceding subsection (a) and substituting the following therefor:

"65.(1) At the commencement of the first session of each Parliament, a Striking Committee of seven Members, the membership of which shall continue from session to session, shall be appointed, whose duty it shall be to prepare and report to the House, within the first ten sitting days after its appointment and within the first ten sitting days after January 1, each year thereafter, lists of Members to compose the following standing committees of the House, which shall consist of not less than ten and not more than fifteen Members:"

and

(2) deleting the reference to the number of Members in subsections (a) to (t).

(b) *Substitution*

In considering the current problems of membership changes, your Committee wishes to ensure continuity by limiting the number of substitutions in a standing committee during a Parliament. While the proposal of smaller committees will go a long way toward diminishing the number of substitutions, it does not address the problem directly.

Your Committee believes that, as in the past, the membership of standing committees should be established by the Striking Committee according to the new proposed Standing Order 65.(1). In addition to the members named to a committee, the Striking Committee would prepare a list of alternates equal in number to the members on a committee, proportional to the parties represented; for each member there shall be an alternate member from the same party. Once the Striking Committee has reported to the House, the membership and the list of alternates for each committee shall be reviewed and confirmed at the beginning of each Winter Semester by order of the House. Changes in the membership of a Committee will require notification twenty-four hours in advance of a Committee meeting.

An alternate member could act only in the absence of one of the regular members from his or her own party and could only then be counted in the quorum of the Committee.

Standing Order 65.(4) is deleted and the following substituted therefor:

"(4)(a) The membership of standing and joint committees shall be set out in the report of the Striking Committee, which shall prepare a list of Members in accordance with

5) COMPOSITION DES COMITÉS

a) *Nombre de membres*

Le Comité recommande que les comités permanents de la Chambre des communes ne comptent pas moins de dix membres et pas plus de quinze. Cela règlerait le problème des fluctuations possibles du nombre de députés de chaque parti d'une législature à l'autre.

Le paragraphe 65.(1) du Règlement est modifié

(1) en retranchant tous les mots qui précèdent l'alinéa a) et en les remplaçant par ce qui suit:

«65.(1) À l'ouverture de la première session d'une Législature, un Comité de sélection est institué qui se compose de sept députés qui continuent d'en être membres d'une session à l'autre. Le Comité de sélection est chargé de dresser une liste des membres des comités permanents suivants, qui se composent de dix à quinze députés, et d'en faire rapport à la Chambre dans les dix premiers jours de séance suivant son institution ainsi que dans les dix premiers jours de séance suivant le 1er janvier de chaque année:»

et

(2) en supprimant, de l'alinéa a) à l'alinéa t), toute mention du nombre des membres.

b) *Substitution*

Lors de son étude des problèmes que pose actuellement la substitution de membres des comités, le Comité souhaite assurer une certaine continuité en limitant le nombre de substitutions dans la composition d'un comité permanent au cours d'une législature. Quoique la proposition visant à assurer la formation de plus petits comités serve à diminuer de beaucoup le nombre de substitutions, elle ne fait pas vraiment disparaître le problème.

Le comité est d'avis que, tout comme par le passé, la composition des comités permanents devrait être déterminée par le Comité de sélection conformément au nouvel article 65.(1) du Règlement. Le Comité de sélection préparerait une liste des membres nommés à un comité et dresserait une liste d'autant de substituts que le comité compte de membres en assurant la même représentation des partis; ainsi, pour chaque membre d'un parti, il y aurait un substitut du même parti. Une fois que le Comité de sélection aurait présenté son rapport à la chambre, la liste des membres et des substituts de chaque comité serait révisée et confirmée au début de chaque trimestre d'hiver par ordre de la Chambre. Toute modification à la composition d'un comité devrait être annoncée par avis vingt-quatre heures avant la séance suivante de ce comité.

Les substituts ne pourraient remplacer que les membres de leur propre parti qui font régulièrement partie du comité; c'est seulement à cette condition qu'ils pourraient être comptés lors du calcul du quorum du comité.

Le paragraphe 65.(4) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(4)a) La composition des comités permanents et mixtes est établie suivant le rapport du Comité de sélection, qui

sections (1) and (3). In addition to the Members named to each standing committee of the House, the Striking Committee shall prepare a corresponding list of alternates. Once the report of the Striking Committee is concurred in, the membership and the list of alternates shall, subject to such changes as may be effected from time to time, cease upon the termination of the last sitting day of a year but shall continue from session to session within a Parliament during that year.

(b) Changes in the membership and the list of alternates, of any standing, joint or special committee shall be effective twenty-four hours after a notification thereof, signed by the Member acting as Chief Government Whip, has been filed with the Clerk of the Committee.

(c) The Clerk of the House shall cause all changes in committee membership to be printed in the *Votes and Proceedings* of the House of that sitting or of the next sitting thereafter as the case may be."

(c) *Automatic Referral of Annual Reports*

Your Committee recommends that the powers of committees to initiate enquiries be granted through automatic referral of annual reports by departments, Crown corporations including their subsidiaries and other agencies to the appropriate standing committee immediately after tabling of such reports in the House.

Standing Order 41 is amended by adding the following new section:

"(4) Reports, returns or other papers laid before the House in accordance with an Act of Parliament shall thereupon be deemed to have been permanently referred to the committee designated by the Member tabling the report, return or paper."

(d) *Government Response to Committee Reports*

Your Committee further recommends that the government be required if a committee so requests to table a response to committee reports within a fixed period.

Standing Order 65 is amended by adding the following new section:

"(12A) Within 120 days of the presentation of a committee report the Government shall, upon the request of the Committee, table a comprehensive response."

e) *Special Committees*

Your Committee believes that the recent experience with task forces was of great value and that the mandates of special committees should follow the example of those task forces. In particular, the size of special committees should be kept as small as possible. There should be no changes in membership unless agreed to by the committee. Special committees should have authority to make interim and final reports public, even though the House is not sitting; to hire expert staff in addition to the existing parliamentary resources in appropriate circumstances; and to travel. Finally, their reports should be submitted by a specific deadline.

dresse une liste des membres conformément aux paragraphes (1) et (3). Outre les membres qu'il nomme à chaque comité de la Chambre, le Comité de sélection établit une liste correspondante de substituts. Une fois le rapport du Comité de sélection adopté, la liste des membres et la liste des substituts, sous réserve des changements qui peuvent y être apportés de temps à autre, cessent d'être valides à la fin du dernier jour de séance d'une année, mais continuent de s'appliquer d'une session à l'autre au cours d'un même Parlement durant cette année.

b) Les changements dans la liste des membres et celle des substituts de tout comité permanent, mixte ou spécial s'appliquent vingt-quatre heures après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité.

c) Le Greffier de la Chambre doit voir à faire imprimer ces changements dans les *Procès-verbaux* de la Chambre de ce jour-là ou du jour de séance suivant, selon le cas.»

c) *Renvoi automatique des rapports annuels*

Le Comité recommande que le pouvoir qu'ont les comités d'ouvrir des enquêtes leur soit automatiquement accordé par le renvoi systématique des rapports annuels des ministères, des sociétés de la Couronne, y compris de leurs filiales, et des autres organismes, aux comités permanents concernés immédiatement après leur dépôt à la Chambre.

L'article 41 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(4) Les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement sont réputés renvoyés en permanence au Comité désigné par le député qui en fait le dépôt.»

d) *Réponse du gouvernement aux rapports des comités*

Le Comité recommande en outre que le gouvernement soit tenu de déposer une réponse aux rapports des comités si ils le demandent dans un certain délai.

L'article 65 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(12A) Dans les 120 jours suivant le dépôt d'un rapport de comité, le gouvernement, sur demande du comité, dépose une réponse globale.»

e) *Comités spéciaux*

Le Comité estime que les récentes expériences tentées avec les groupes de travail ont été extrêmement utiles et que le mandat des comités spéciaux devrait suivre le modèle de celui des groupes de travail. En particulier, les comités spéciaux devraient compter le moins de membres possible. Tout changement dans la constitution des comités devrait être approuvé par eux. Les Comités spéciaux devraient avoir le pouvoir de publier des rapports préliminaires et finaux même lorsque la Chambre ne siège pas, d'employer du personnel supplémentaire emprunté aux actuels services de recherche du Parlement ou provenant de l'extérieur et de se déplacer. Finalement, les

6) Private Members' Business

Your Committee recommends that the restriction to one notice of motion at a time on the Order Paper for Private Members be removed.

Your Committee recommends that three categories of Private Members Business be combined to form one list for precedence: public bills, notices of motions and notices of motions (papers), including motions not yet disposed of. This new category would have precedence assigned by the Speaker for one item per Member based on one draw using the names of Members only. Precedence for the remaining business would be assigned in the normal way both in this new category and for other categories of Private Members Business as well. Precedence for public bills, notices of motions and notices of motions (papers) at the start of a Session would be established in the following manner. Members would signify in writing to the Clerk of the House their desire to introduce a bill or to propose a motion some time during the Session. A draw would be conducted by a representative of the Speaker using those names of Members who have given this written notification to establish a sequence of names. The names would be printed in sequence on the Order Paper in a section entitled "Public Bills, Notices of Motions and Notices of Motions (Papers)" under the heading "Private Members Business" and would be used by the Speaker throughout the Session to establish precedence for one of the above items of business ahead of additional ones of which Members may give notice from time to time. Members could wait during the Session before giving notice of a bill or motion but at least two weeks notice for a motion or two weeks between the first and second reading of a bill would be necessary before consideration. Members would have to judge by looking at the Order Paper when their item could be reached. When a particular item is considered by the House and not disposed of in that sitting it would be placed for the next sitting, as before, at the bottom of the list. The Member's name would then no longer appear in the sequence established by the draw.

Your Committee further recommends that debate on any item of Private Members' Business be interrupted after one hour.

Standing Order 20.(1)(e) is deleted and the following substituted therefor:

"(e) Second reading and reference of bills to a committee, notices of motions and notices of motions (papers), precedence being assigned by the Speaker on the basis of a draw;"

Standing Order 20 is amended by adding thereto the following new section:

rapports des comités devraient être déposés dans des délais précis.

6) Affaires émanant des députés

Le Comité recommande de supprimer la restriction limitant à un le nombre d'avis de motions qu'un simple député peut faire inscrire au *Feuilleton*.

Le Comité recommande de combiner trois catégories d'affaires émanant des députés de manière à dresser une seule liste de préséance: les bills publics, les avis de motions et les avis de motions (documents), y compris les motions dont la Chambre n'a pas encore disposé. L'Orateur accorderait la préséance à cette nouvelle catégorie et chaque député pourrait faire étudier une seule des affaires qu'il aurait fait inscrire, celle qui serait choisie lors d'un tirage au sort parmi les noms seulement des députés inscrits. Pour les autres affaires émanant des députés, tant dans cette nouvelle catégorie que dans les autres, la préséance serait accordée de la façon habituelle. Pour ce qui est des bills publics, des avis de motions et des avis de motions (documents), la préséance serait établie au début de chaque session de la façon suivante. Les députés aviseraient le Greffier de la Chambre de leur intention de présenter un projet de loi ou de proposer une motion pendant la session. Un représentant de l'Orateur tirerait au sort parmi les noms des députés qui auraient remis un avis écrit et établirait ainsi l'ordre dans lequel les mesures proposées par ces députés seraient étudiées par la Chambre. Ces noms seraient imprimés par ordre de préséance dans la section du *Feuilleton* intitulée «Bills publics, Avis de motions et Avis de motions (documents)» sous la rubrique «Affaires émanant des députés» et c'est en fonction de cette liste que l'Orateur établirait, tout au long de la session, l'ordre dans lequel les mesures énumérées ci-dessus seraient étudiées, une par une et avant toute autre affaire dont les députés pourraient donner avis de temps à autre. Ces avis pourraient être déposés pendant la session, mais il devrait s'écouler au moins deux semaines entre le dépôt de l'avis et l'étude d'une motion et autant entre la première et la deuxième lecture d'un projet de loi. Les députés pourraient savoir quand leur tour arriverait en consultant le *Feuilleton*. Lorsque la Chambre ne terminerait pas dans la même séance l'étude de l'affaire émanant d'un député dont elle serait saisie, la mesure serait inscrite, comme jusqu'à maintenant, à la fin de la liste des affaires dont l'étude serait prévue pour la séance suivante. Dans ce cas, le nom du député concerné ne figurerait plus sur la liste établie lors du tirage au sort.

Le Comité recommande en outre d'interrompre après une heure tout débat portant sur les affaires émanant des députés.

L'alinéa 20.(1)e) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«e) Deuxième lecture et renvoi des bills à un comité, avis de motions et avis de motions (documents), selon l'ordre de priorité établi par l'Orateur d'après un tirage au sort;»

L'article 20 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

"(1A) Proceedings on any bill or motion in the name of a private member shall be interrupted one hour after being taken up and considered."

Standing Order 42 is amended by adding the following new section:

"(1A) In the case of Private Members' Notices of Motions at least two weeks' notice shall be given."

Standing Order 49.(3) is deleted and the following section renumbered.

Standing Order 72 is amended by adding the following new section:

"(2) Subject to section (1) at least two weeks shall elapse between first and second reading of Private Members' Public Bills."

7) Continuing Review of the Standing Orders

The Committee recommends that the Standing Orders be permanently referred to the Standing Committee on Procedure and Organization and that the procedures of the House and its committees be kept under continual review by that committee. Furthermore, at the beginning of the second sitting period of the first session of each Parliament, one day should be provided to introduce a motion to enable members to express their views concerning the procedures and Standing Orders of the House. This motion would be debatable for one sitting day with a ten minute time limit for speeches.

Standing Order 65.(1)(r) is deleted and the following substituted therefor:

"(r) Procedure and Organization, which is empowered to consider on its own initiative the Standing Orders of the House and procedure in the House and its committees;"

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"CHAPTER IV.1

STANDING ORDERS AND PROCEDURE

38A.(1) Between the first sixty and ninety sitting days of the first session of a Parliament on a day designated by a Minister of the Crown or on the ninetieth sitting day if no day has been designated, an Order of the Day for the consideration of a motion 'that this House takes note of the Standing Orders and procedure of the House and its Committees' shall be deemed to be proposed and have precedence over all other business.

(2) Proceedings on the motion shall expire when debate thereon has been concluded, or at the ordinary time of adjournment on that day, as the case may be.

(3) No member shall speak more than once or longer than ten minutes."

«(1A) L'étude de tout bill ou toute motion émanant d'un député est interrompue après une heure.»

Le paragraphe 42(1A) ci-dessous est ajouté:

«(1A) Dans le cas des motions provenant de députés, un avis d'au moins deux semaines doit être donné.»

Le paragraphe 49.(3) du Règlement est supprimé et le paragraphe (4) devient le paragraphe (3).

L'article 72 du Règlement devient le paragraphe 72.(1), et le paragraphe (2) ci-dessous est ajouté:

«(2) Dans le cas des bills publics émanant des députés, il doit s'écouler au moins deux semaines entre la première et la deuxième lecture.»

7) Examen permanent du Règlement

Le Comité recommande que le Comité permanent de la procédure et de l'organisation reçoive un ordre de renvoi permanent l'autorisant à revoir le Règlement et qu'il examine à titre permanent les règles de procédure de la Chambre et de ses comités. En outre, au début du deuxième trimestre de la première session de chaque législature, une motion devrait être présentée, lors d'une journée désignée, en vue de permettre aux députés de donner leur avis sur la procédure et le règlement de la Chambre des communes. Ladite motion pourrait être débattue pendant une journée, les discours ne pouvant durer plus de dix minutes.

L'alinéa 65.(1)r) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«r) Le Comité de la procédure et de l'organisation, qui est habilité à étudier de sa propre initiative le Règlement de la Chambre ainsi que les règles de procédure de la Chambre et de ses comités;»

Le Règlement est modifié par l'ajout du nouvel article qui suit:

«CHAPITRE IV.1

RÈGLEMENT ET PROCÉDURE

38A.(1) Entre le 60e et le 90e jour de séance de la première session d'une législature, lors d'un jour désigné par un ministre de la Couronne ou le 90e jour de séance si ce jour n'a pas été désigné, un ordre du jour prévoyant l'étude d'une motion voulant 'que cette Chambre prenne en considération le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités' est réputé avoir été proposée et a priorité sur tous les autres travaux.

(2) Les délibérations sur cette motion se terminent lorsque le débat sur celle-ci est terminé ou à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, selon le cas.

(3) Aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ni pendant plus de dix minutes.»

8) Quorum

Your Committee recommends that whenever the attention of the Speaker is drawn to the lack of a quorum in the House, the Speaker shall immediately direct that the House be counted. If fewer than twenty members are present, the Speaker shall order the bells to be rung for fifteen minutes. When the bells cease to ring, a count of the members present in the House at that time shall be taken. If fewer than twenty members are present, the Speaker shall order the names of those present to be recorded, and adjourn the House until the next sitting day.

Standing Order 3 is amended by adding the following new section:

"(2A) If, during a sitting of the House, the attention of the Speaker is drawn to the lack of a quorum, the Speaker shall, upon determining that a quorum is lacking, order the bells to ring for no longer than fifteen minutes; thereupon a count of the Members present shall be taken and if a quorum is still lacking the Speaker shall adjourn the House until the next sitting day."

9) Simplification of Parliamentary Documents

While your Committee recognizes the necessity of retaining the Order Paper in its present form, the fact remains that it is confusing not only to the public but to Members of Parliament themselves. Your Committee suggests the need for a simplified, unofficial, daily agenda in addition to the Order Paper, to indicate the likely order of business for any particular day. The proviso "subject to change without notice" would be included on such a document. Your Committee feels that Members of Parliament and the public should be able to know what the agenda is likely to be without having to unravel the complexity of the Order Paper. Your Committee realizes that the preparation of such an agenda would depend upon the better organization of the daily business of the House than is the case at present.

Your Committee has also received representations concerning the confusion which can arise during votes at the report stage and on the last allotted day of a supply period.

Your Committee therefore recommends that two particular parts of the Order Paper be examined with a view either to making changes to the Order Paper itself, or to publishing a separate, unofficial document or documents. The first part relates to a changed organization of the report stage motions subsequent to the Speaker's statement pursuant to Standing Order 75.(10). These motions could be shown as grouped for debate with explanations of the voting steps. The second part relates to supply motions to concur, restore or reinstate pursuant to Standing Order 58.(4)(a). These could be numbered for easier identification.

Your Committee recommends that the present Order Paper continue to be published and that it include an index.

Your Committee further recommends that the written questions on the Order Paper should be published on a monthly basis in a separate document. Questions would appear on the

8) Quorum

Le Comité recommande que, quand il est signalé à l'attention de la présidence que le quorum n'est pas atteint, l'Orateur ordonne immédiatement que les députés soient comptés. Si moins de vingt députés sont présents, l'Orateur ordonnera que la sonnerie d'appel fonctionne pendant quinze minutes. Lorsque la sonnerie cessera de se faire entendre, on comptera les députés à la Chambre à ce moment-là. Si moins de vingt députés sont présents, l'Orateur ordonnera que leurs noms soient notés et ajournera la Chambre au prochain jour de séance.

L'article 3.(2A) ci-dessous est ajouté:

«(2A) S'il est signalé à l'Orateur, pendant une séance de la Chambre, que le quorum n'est pas atteint, l'Orateur, après avoir constaté qu'il n'y a pas quorum, fait entendre la sonnerie d'appel des députés pendant quinze minutes au plus; à ce moment, on compte les députés présents et, si le quorum n'est toujours pas atteint, l'Orateur remet les travaux de la Chambre au prochain jour de séance.»

9) Simplification des documents du Parlement

Le Comité admet la nécessité de maintenir le *Feuilleton*, dans sa forme actuelle mais il n'en demeure pas moins qu'il est difficile à comprendre non seulement pour le grand public, mais pour les députés eux-mêmes. Le Comité est d'avis qu'un ordre du jour officieux et simplifié est également nécessaire en plus du *Feuilleton*, lequel servirait à révéler à l'avance l'ordre des travaux d'un jour donné. La mention «sujet à changement sans préavis» devrait figurer sur le document. Le Comité est d'avis que les députés et le grand public devraient être en mesure de connaître à l'avance l'ordre des travaux sans avoir à s'y retrouver dans le labyrinthe que constitue le *Feuilleton*. Le Comité sait bien que la préparation de cet ordre du jour nécessiterait une meilleure organisation des affaires courantes de la Chambre qu'à l'heure actuelle.

Le Comité a également été avisé de la confusion susceptible de se produire au moment du vote à l'étape du rapport et au dernier jour alloué à l'étude des subsides.

Le Comité recommande donc que deux parties surtout du *Feuilleton* soient examinées dans le but d'apporter des changements au *Feuilleton* lui-même ou de publier un ou des documents non officiels distincts. La première partie porte sur les modifications à l'organisation des motions présentées à l'étape du rapport après la déclaration faite par l'Orateur en vertu du paragraphe 75, (10) du Règlement. Ces motions pourraient être regroupées aux fins du débat et accompagnées d'une explication des étapes du vote. La deuxième partie porte sur les motions d'adoption des subsides ou visant à rétablir des postes du budget en vertu de l'alinéa 58.(4)a) du Règlement. Ces motions pourraient être numérotées, ce qui faciliterait leur identification.

Le Comité recommande que le *Feuilleton* actuel continue d'être publié et soit doté d'une table des matières.

Le Comité recommande en outre que les questions écrites qui figurent dans le *Feuilleton* soient publiées chaque mois dans un document distinct. Les questions seraient publiées une

Notice Paper once when notice is given, then be transferred to the appropriate section in the daily Order Paper for the remainder of the month. At the beginning of each succeeding month all the outstanding questions would be printed in the separate document. During a month only new questions would appear on the Order Paper.

fois dans le *Feuilleton* des avis puis inscrites dans la section appropriée du *Feuilleton* quotidien jusqu'à la fin du mois. Au début de chaque mois successif, toutes les questions non réglées seraient inscrites dans le document distinct. Seules les nouvelles questions seraient inscrites au *Feuilleton* pendant le mois.

PART III

IMPLEMENTATION

In the event that this report is adopted before the forthcoming Christmas recess, your Committee recommends that the experimental period for the proposals should commence with the start of the Winter Sittings in January 1983 and continue until the end of the Fall Sittings in December of that year. Otherwise, your Committee recommends that they be implemented with effect from the first sitting day following the first recess to take place after the adoption of this report.

On the assumption that this report is adopted before the forthcoming Christmas recess, your Committee recommends as follows:

1. that the temporary standing orders be effective immediately prior to 6:00 p.m. on December 22, 1982 until immediately prior to 6:00 p.m. on December 21, 1983;

2. that the Clerk of the House be authorized to print revised and re-numbered Standing Orders of the House incorporating the temporary standing orders and any consequential amendments necessary.

PARTIE III

MISE EN OEUVRE

Si le présent rapport est adopté avant l'ajournement de Noël, le Comité recommande que la mise en oeuvre à titre expérimental des propositions qu'il contient débute dès l'ouverture du trimestre d'hiver en janvier 1983 et se poursuive jusqu'à la fin du trimestre d'automne en décembre de la même année. Autrement, le Comité recommande que les propositions entrent en vigueur le premier jour de séance suivant le premier ajournement postérieur à l'adoption du présent rapport.

Si le présent rapport est adopté avant l'ajournement de Noël de cette année, le Comité recommande:

1. que le règlement provisoire entre en vigueur dès 18 heures le 22 décembre 1982 et cesse d'être en vigueur dès 18 heures le 21 décembre 1983;

2. que le Greffier de la Chambre soit autorisé à faire imprimer un Règlement de la Chambre révisé et renuméroté, lequel incluerait les présents articles provisoires et toute modification corrélative.

PART IV

THE FUTURE

During the past four months, your Committee has received more than one hundred submissions from Members of Parliament, academics, experts, representatives of various organizations and interested citizens. Many interesting suggestions were made and there was widespread agreement on the need for change, as is illustrated by the recommendations contained herein and the Committee's plans for future activity.

The Committee became aware that Parliament is perceived as performing many different functions. The arguments for specific reforms are based upon one's understanding of the purpose of Parliament. For some, Parliament is primarily an institution for law-making. Its problems therefore emanate from parliamentarians' frustration in the face of the executive and the bureaucracy. Reform of the legislative function involves changes to the confidence convention, more free votes and stronger committees, all of which increase the role of the individual member of Parliament.

Others see Parliament's primary purpose as a public forum where the actions of the government are scrutinized. The suggestions for change in the methods of examining departmental estimates and requiring a government response to committee reports are examples of the type of reform which should improve the effectiveness of this forum.

Parliament is also a representative institution in which individual members have opportunities to raise matters of particular relevance to their constituents. Reforms in this area include changes in the way private members' business is organized, giving them greater opportunity to voice local concerns.

Parliamentarians and students of the parliamentary process may adhere to one or more of these views and indeed many other concepts may influence their perception of the institution.

Given the multiplicity of parliamentary functions and the requirement for immediate action, the Committee has opted to deal with its mandate by the presentation of this report, the first in a series dealing with parliamentary reform. This report contains recommendations which can be implemented immediately. It does not deal with all the problems. Other matters which do not form the subject matter of specific recommendations herein will be addressed as the work of the Committee continues.

The Committee is aware of the general frustration that exists regarding the supply process. Various proposals were presented to make the scrutiny of the estimates more effective. The manner in which ways and means motions are dealt with has been considered, however the Committee is postponing any recommendations until it has had an opportunity to study British practices in this regard.

PARTIE IV

L'AVENIR

Ces quatre derniers mois, le Comité a reçu plus de cent mémoires de députés, d'universitaires, d'experts, de représentants de divers organismes et de citoyens intéressés. On y faisait de nombreuses suggestions intéressantes et on convenait en général de la nécessité d'un changement, comme le montrent les recommandations faites dans le présent document et les projets du Comité quant à ses travaux à venir.

Le Comité s'est rendu compte que le Parlement est perçu comme un organisme remplissant de nombreuses fonctions. Les arguments favorables à certaines réformes en particulier se fondent sur l'idée qu'on se fait de la raison d'être du Parlement. Pour certains, le Parlement est avant tout une institution légiférante. Ses problèmes prennent donc racine dans la frustration que l'exécutif et la bureaucratie inspirent aux parlementaires. La réforme de la fonction législative sous-entend des changements à la convention régissant les votes de confiance des votes libres plus nombreux et des comités investis de plus grands pouvoirs, réformes qui accroissent toutes le rôle de chaque député.

D'autres considèrent que le Parlement est avant tout une tribune publique où sont examinés les actes posés par le gouvernement. Les changements qui ont été proposés aux méthodes d'examen des budgets des ministères et le fait qu'on demande au gouvernement de répondre aux rapports des comités illustrent le genre de réformes qui seraient susceptibles d'accroître l'efficacité de cette tribune.

Le Parlement est également une institution représentative dans laquelle chaque député a la possibilité de soulever des questions qui revêtent une importance particulière pour ses commettants. Parmi les réformes qui ont été proposées dans ce domaine, on retrouve des changements à l'organisation des affaires des députés grâce auxquels ces derniers auraient plus souvent l'occasion d'exprimer les opinions de leurs commettants.

Les parlementaires et tous ceux qui étudient le processus parlementaire souscrivent peut-être à une ou plusieurs de ces opinions et beaucoup d'autres concepts peuvent effectivement influer sur leur façon de percevoir notre institution.

En raison de la multiplicité des fonctions du Parlement et de la nécessité d'agir promptement, le Comité a choisi de remplir son mandat en soumettant le présent rapport, le premier d'une série portant sur la réforme parlementaire. Les recommandations qu'il contient peuvent être mises en pratique immédiatement. Il n'aborde cependant pas tous les problèmes. Le Comité se penchera, au fur et à mesure de ses travaux, sur d'autres sujets qui ne font pas l'objet de recommandations expresses dans le présent document.

Le Comité est conscient de la frustration générale qu'inspire aux députés l'étude des subsides. Diverses solutions ont été proposées qui rendraient plus efficace l'étude du budget. Le Comité s'est penché sur la façon dont sont traitées les motions des voies et moyens. Il a toutefois décidé d'attendre, pour faire des recommandations, d'avoir pu étudier la pratique britannique à ce chapitre.

Your Committee has had representations concerning the increasing influence of the bureaucracy vis-à-vis Parliament. This is a matter of the most serious concern to the Committee and involves as well the fundamental question of ministerial responsibility. Several aspects of accountability, including financial, administrative and ministerial will form the subject of a future report or reports of the Committee.

Further changes to the committee system, beyond the recommendations contained in this report will be considered. The block system of scheduling meetings, the practices which have developed in the conduct of meetings, and administrative budgets for committees are subjects of continuing concern. A restructuring of the committee system, including the introduction of a panel of chairmen, are on its agenda. Representations have been received as to both concurrence procedures and the rules prohibiting minority reports and these matters will also engage the Committee's attention.

The Committee will also look at the implications of substantive reports being made by committees considering departmental estimates.

Many representations have reached the Committee concerning the ability of private members to influence the policy making process. The Committee recognizes this to be a difficult problem in the modern parliamentary context.

The Committee wishes to stress that it has not considered in detail all the aspects which surround the issue of improving the role of the private member, but believes that the recommendations contained herein constitute a significant first step.

The Committee realizes that more intensive study is required in order to formulate further recommendations on the important topic of the relationship of the private member to the institution of Parliament. Therefore, the Committee will be considering various methods by which private members' business may be conducted within the specific time set aside in Parliament.

As a result of the enhanced role for both members and committee envisaged by the recommendations in the report serious study should take place relating to support facilities.

The Committee will undertake a thorough review of questions both written and oral including such matters as whether notice of oral questions should be given in writing preceding question period and whether there should be a time limit for the response to written questions placed on the order paper. The practice of introducing notices of motion for the production of papers will also be reviewed.

We have given preliminary study to the institution of the Speakership. This matter will form the subject of a further report of the Committee.

The Committee believes that its proposals regarding the parliamentary calendar and the new hours of sitting constitute an

Le Comité a entendu divers arguments au sujet de l'influence croissante de la bureaucratie comparativement à celle du Parlement. Cette question est de la plus haute importance aux yeux du Comité, d'autant plus qu'elle implique celle de la responsabilité ministérielle. Plusieurs aspects du principe général de la responsabilité, notamment l'imputabilité financière, la compétence administrative et la responsabilité ministérielle, feront l'objet d'un ou de plusieurs rapports du Comité.

D'autres changements au système de comités, non visés par les recommandations qui figurent dans le présent rapport seront étudiés. La pratique qui consiste à organiser les séances des comités en bloc, celles qui sont apparues dans la conduite des séances ainsi que les budgets qui sont alloués pour la gestion des comités sont des sujets de préoccupations constantes. Une restructuration du système de comités incluant la création d'un bureau de sélection des présidents figure sur la liste des sujets d'étude du Comité. Des arguments lui ont été présentés tant au sujet de la procédure d'adoption des rapports des comités que de la règle interdisant les rapports minoritaires et le Comité les examinera avec attention.

Le Comité se penchera également sur les implications des rapports de fonds soumis par des comités chargés d'étudier les prévisions budgétaires des ministères.

Le Comité s'est vu soumettre de nombreux arguments au sujet de l'aptitude des députés à influer sur le processus de prise des décisions. Il reconnaît qu'il s'agit là d'un problème épineux inhérent au contexte parlementaire moderne.

Le Comité tient à préciser que, bien qu'il n'ait pas fait une étude exhaustive de tous les aspects de l'accroissement du rôle du simple député, il estime que les recommandations à ce sujet qui figurent dans le présent rapport constituent un excellent départ dans cette voie.

Le Comité est conscient qu'une étude plus approfondie s'avère nécessaire pour formuler d'autres recommandations sur l'importante question du rôle du simple député au Parlement. Par conséquent, le Comité étudiera divers moyens permettant l'étude des mesures d'initiative parlementaire dans les délais prescrits au Parlement.

En raison du rôle accru que le Comité, par les recommandations du présent rapport, propose de confier tant aux députés qu'aux comités, on devrait faire une étude exhaustive des services de soutien.

Le Comité entreprendra l'étude exhaustive de la procédure relative aux questions tant écrites qu'orales; il tâchera notamment de préciser s'il serait préférable de donner un préavis écrit des questions orales qui seront posées pendant la période des questions et de limiter le temps consacré aux réponses données aux questions écrites qui figurent au *Feuilleton*. La pratique qui consiste à présenter des motions portant production de documents fera également l'objet d'une révision.

Nous avons fait une étude préliminaire de la présidence. Cette question fera l'objet d'un autre rapport du Comité.

Le Comité estime que les modifications au calendrier parlementaire et les nouvelles heures de séance qu'il a proposées

important step in improving the way Parliament uses its time. It recognizes, however, the need for further improvements in the way the legislative agenda is planned. Consideration will be given to the problems relating to omnibus bills. An examination of possible procedures for dealing with non-controversial legislation will be made.

Many matters have been brought to the attention of the Committee in briefs and letters submitted by Parliamentarians. We want to assure those of our colleagues whose concerns have not been addressed in this report that the issues they have raised have not been overlooked.

The Committee has received a number of representations concerning the related issues of votes of confidence, party discipline and free votes. These issues obviously raise difficult problems which your Committee has every intention of addressing.

Representations have been made to the Committee concerning the present system of taking recorded divisions. Among the proposals advanced, have been suggestions that votes be counted by electronic means or that the practice in use at Westminster of physically separating into Lobbies be adopted. Your Committee has given some consideration to those suggestions and will continue to study the question in the expectation of making recommendations in a future report.

Suggestions have been made with regard to the present content and practice concerning prayers. Criticisms have been advanced with respect to the introduction of petitions and proposals have been received to the effect that they should receive responses. The present private bill practice will be examined. Comments have also been received concerning refinements to the dress code. Reforms relating to the opening up of the budgetary process will also be considered.

The related issues of the accreditation of political parties and the status of the independent member without party affiliation will be addressed by the Committee.

The Committee also has before it certain procedural issues submitted by the co-chairmen of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, the co-chairmen of the Special Joint Committee on Official Languages, and the Commissioner of Official Languages.

The impact of television on the House and means of providing the public with a better understanding of the proceedings will be examined. In the light of the experience of the Special Joint Committee on the Constitution, the possibility of televising committee meetings will be considered.

During its hearings and running through the submissions it has received, concern has been raised about the public perception of Parliament. Recommendations contained in this report will improve the function of Parliament but much remains to be done.

Throughout the world parliamentary institutions are under strain. The deliberations of the Committee have been inspired

sont un pas important dans la voie de l'amélioration de l'emploi que le Parlement fait de son temps. Il reconnaît toutefois la nécessité d'apporter de plus amples améliorations à l'établissement du calendrier des travaux législatifs. Il accordera une attention aux problèmes inhérents aux projets de loi omnibus. Il examinera en outre les diverses façons de traiter les projets de loi non controversés.

De nombreux sujets ont été portés à l'attention du Comité dans des mémoires et des lettres de parlementaires. Les membres du Comité désirent assurer ceux de leurs collègues dont les préoccupations n'ont pas été abordées dans le cadre du présent rapport que les questions qu'ils ont soulevées n'ont pas été ignorées.

Le Comité s'est vu soumettre un certain nombre d'arguments concernant les questions connexes, des votes de confiances, de la discipline des partis et des votes libres. Ces questions suscitent évidemment des problèmes délicats auxquels le Comité a fermement l'intention de s'attaquer.

On a fait valoir au Comité divers points de vue au sujet de l'actuel système d'enregistrement des votes par appel nominal. On a proposé, entre autres choses, que les voix soient comptées au moyen d'un dispositif électronique ou que la pratique en usage à Westminster qui consiste à réunir les députés dans des salles différentes, soit adoptée. Le Comité s'est penché sur ces suggestions et en poursuivra l'étude de manière à pouvoir faire des recommandations à ce sujet dans un prochain rapport.

Des suggestions nous ont été faites au sujet de la pratique que constitue la prière ainsi que du contenu de cette prière. Des critiques ont été formulées au sujet de la présentation de pétitions et d'aucuns ont proposé qu'on y réponde. La pratique actuelle en ce qui a trait aux projets de loi privés sera examinée. Des observations ont également été faites sur la façon d'assouplir les normes régissant la tenue vestimentaire. Le Comité étudiera aussi diverses possibilités de réforme relatives à l'assouplissement du processus d'étude des prévisions budgétaires.

Le Comité étudiera les questions connexes de l'accréditation des partis politiques et du statut des députés indépendants qui ne sont affiliés à aucun parti.

Le Comité est également saisi de certaines questions de procédure qui lui ont été soumises par les coprésidents du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires et du Comité mixte spécial sur les langues officielles et par le Commissaire aux langues officielles.

L'impact de la télévision sur la Chambre et les moyens d'aider le grand public à mieux comprendre les délibérations seront examinées. A la lumière de l'expérience du Comité spécial mixte de la Constitution, le Comité étudiera la possibilité de télédiffuser les délibérations des comités.

Lors de ses audiences et après lectures des mémoires qui lui ont été soumis, le Comité s'est interrogé sur la façon dont le grand public perçoit le Parlement. Certaines des recommandations du présent rapport amélioreront le fonctionnement du Parlement, mais il restera beaucoup à faire.

Partout dans le monde, les institutions parlementaires sont soumises à de fortes pressions. Les délibérations du Comité ont

by an effort to strengthen the institution in this country. This objective will continue to motivate the future work of the Committee and we renew our invitation to our colleagues to join us in this endeavour.

été marquées par un effort commun visant à donner une nouvelle vigueur au Parlement de notre pays. Cet objectif continuera de motiver les futurs travaux du Comité et ses membres invitent de nouveau leurs collègues à les appuyer dans leur entreprise.

APPENDIX A / ANNEXE A

PROPOSED PARLIAMENTARY CALENDAR
1983
CALENDRIER PARLEMENTAIRE PROPOSÉ

JAN.						JANV.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	22
23	**24**	**25**	**26**	**27**	**28**	29
30	**31**					

FEB.						FÉV.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	12
13	**14**	**15**	**16**	**17**	**18**	19
20	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	26
27	**28**					

MAR.						MARS
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	12
13	**14**	**15**	**16**	**17**	**18**	19
20	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	26
27	**28**	**29**	**30**	31		

APRIL						AVR.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	16
17	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	23
24	**25**	**26**	**27**	**28**	**29**	30

MAY						MAI
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	7
8	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	14
15	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	21
22	23	**24**	**25**	**26**	**27**	28
29	**30**	**31**				

JUNE						JUIN
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
			1	**2**	**3**	4
5	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	11
12	**13**	**14**	**15**	**16***	**17***	18
19	**20***	**21***	**22***	**23***	24	25
26	**27***	**28***	**29***	**30***		

JULY						JUILL.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

AUG.						AOÛT
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

SEPT.						SEPT.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	17
18	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**	24
25	**26**	**27**	**28**	**29**	**30**	

OCT.						OCT.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	8
9	10	**11**	**12**	**13**	**14**	15
16	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	22
23	**24**	**25**	**26**	**27**	**28**	29
30	**31**					

NOV.						NOV.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	7	8	9	10	11	12
13	**14**	**15**	**16**	**17**	**18**	19
20	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	26
27	**28**	**29**	**30**			

DEC.						DÉC.
S	M	T	W	T	F	S
D	L	M	M	J	V	S
				1	**2**	3
4	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	10
11	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	17
18	**19**	**20**	**21**	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

* possible extended sittings
* possiblement des séances prolongées

Note: Bold face type indicates a sitting day.
Nota: Les chiffres en caractère gras indiquent les jours de séance.

Proposed total number of sitting days: 177
Nombre de jours de séance proposé: 177

Average number of sitting days 1975-1981: 165
Nombre moyen de jours de séance pour la période 1975-1981: 165

APPENDIX B

WITNESSES	Issue No.
1. *From the Canadian Bar Association*: Mr. Yves Fortier, Vice-president; Mr. Brian Crane, President of the Committee on "Parliament as a Law Maker"; The Honourable Robert Stanfield, Member of the Committee; Mr. Douglas Fisher, Member of the Committee.	2
2. *From the Business Council on National Issues*: Mr. Thomas d'Aquino, President; Mr. Peter Vivian, Senior Associate.	3
3. Professor Douglas Hartle, University of Toronto.	4
4. Dr. John Stewart, St. Francis Xavier University.	4
5. *From the Canadian Comprehensive Auditing Foundation*: Mr. J.J. Macdonell, President.	5
6. Mr. Alistair Fraser, Former Clerk of the House of Commons.	5

ANNEXE B

TÉMOINS	Fascicule
1. *De l'Association du Barreau canadien*: M. Yves Fortier, vice-président; M. Brian Crane, président du Comité sur le «Parlement—Législateur»; L'honorable Robert Stanfield, membre du Comité; M. Douglas Fisher, membre du Comité.	2
2. *Du «Business Council on National Issues»*: M. Thomas d'Aquino, président; M. Peter Vivian, adjoint principal.	3
3. M. Douglas Hartle, professeur, Université de Toronto.	4
4. M. John Stewart, Université Saint-François Xavier.	4
5. *De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée*: M. J.J. Macdonell, président.	5
6. M. Alistair Fraser, ancien Greffier de la Chambre des Communes.	5

APPENDIX C

PROPOSED STANDING ORDERS

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Orders:

"2A. When the House meets on a day, or sits after the normal meeting hour on a day, set out in column A, and then adjourns, it shall stand adjourned to the day set out in column B.

A:	B:
The Friday preceding Remembrance Day.	The second Monday following that Friday.
The Friday preceding Christmas Day or the Wednesday preceding if Christmas Day falls on a Saturday or a Sunday.	The fourth Monday following that Friday or Wednesday.
The Wednesday preceding Good Friday.	The Monday following Easter Monday.
June 30 or the Friday preceding if June 30 falls on a Saturday or a Sunday.	The Monday following Labour Day.

2B. Whenever the House stands adjourned, if the Speaker is satisfied, after consultation with the Government, that the public interest requires that the House should meet at an earlier time, the Speaker may give notice that being so satisfied the House shall meet, and thereupon the House shall meet to transact its business as if it had been duly adjourned to that time. In the event of the Speaker being unable to act owing to illness or other cause, the Deputy Speaker, the Deputy Chairman of Committees or the Assistant Deputy Chairman of Committees shall act in the Speaker's stead for all the purposes of this Standing Order."

Standing Order 2.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"2.(1) The House shall meet on Mondays, Tuesdays, Thursdays and Fridays at 11:00 o'clock a.m. and on Wednesdays at 2:00 o'clock p.m. unless otherwise provided by standing or special order of this House."

Standing Order 2.(2) is deleted and section (3) is renumbered as (2).

Standing Order 3 is amended by adding the following new section:

"(2A) If, during a sitting of the House, the attention of the Speaker is drawn to the lack of a quorum, the Speaker shall, upon determining that a quorum is lacking, order the bells to ring for no longer than fifteen minutes; thereupon a count of the Members present shall be taken, and if a quorum is still lacking, the Speaker shall adjourn the House until the next sitting day."

ANNEXE C

ARTICLES DU RÈGLEMENT PROPOSÉS

Le Règlement est modifié par l'adjonction des articles suivants:

«2A. Lorsque la Chambre se réunit un jour figurant dans la colonne A, ou siège après l'heure normale de séance un tel jour, puis s'ajourne, elle demeure ajournée au jour correspondant stipulé dans la colonne B

A:	B:
Le vendredi précédant le jour du Souvenir.	Le deuxième lundi suivant ledit vendredi.
Le vendredi précédant le jour de Noël ou le mercredi précédent si Noël tombe un samedi ou un dimanche.	Le quatrième lundi suivant ledit vendredi ou ledit mercredi.
Le mercredi précédant le Vendredi saint.	Le lundi suivant le lundi de Pâques.
Le 30 juin ou le vendredi précédent si le 30 juin tombe un samedi ou un dimanche.	Le lundi suivant la fête du Travail.

2B. Si, pendant l'ajournement, l'Orateur, après consultation avec le Gouvernement, est convaincu que, dans l'intérêt public, la Chambre doit se réunir avant le moment fixé par le Règlement ou par une motion d'ajournement, l'Orateur peut faire connaître, par avis, qu'il a acquis cette conviction et la Chambre se réunit au temps fixé dans un tel avis et poursuit ses travaux comme si elle avait été dûment ajournée à ce moment. Si l'Orateur n'est pas en état d'agir par suite de maladie, ou pour toute autre cause, l'Orateur adjoint, le vice-président des Comités ou le vice-président adjoint des Comités agit en son nom aux fins du présent article.»

Le paragraphe 2.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«2.(1) La Chambre se réunit à onze heures du matin les lundis, mardis, jeudis et vendredis, et à deux heures de l'après-midi les mercredis, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par un ordre permanent ou spécial de la Chambre.»

Le paragraphe 2.(2) du Règlement est supprimé et le paragraphe (3) devient le paragraphe (2).

L'article 3.(2A) ci-dessous est ajouté:

«(2A) S'il est signalé à l'Orateur, pendant une séance de la Chambre, que le quorum n'est pas atteint, l'Orateur, après avoir constaté qu'il n'y a pas quorum, fait entendre la sonnerie d'appel des députés pendant quinze minutes au plus; à ce moment, on compte les députés présents et, si le quorum n'est toujours pas atteint, l'Orateur remet les travaux de la Chambre au prochain jour de séance.»

Standing Order 6.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"6.(1) At 6:00 o'clock p.m. on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and at 5:00 o'clock p.m. on Fridays, the Speaker shall adjourn the House until the next sitting day."

Standing Order 6.(3) is deleted and the following sections renumbered accordingly.

Standing Order 6.(4)(b) is deleted and the following substituted therefor:

"(b) In putting the question on such motion, the Speaker shall ask those Members who object to rise in their places. If twenty-five or more Members then rise, the motion shall be deemed to have been withdrawn, otherwise, the motion shall have been adopted."

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"6A.(1) On the tenth sitting day preceding June 30 a motion to extend the hours of sitting to a specific hour during the last ten sitting days may be proposed, without notice, by any Member during routine proceedings.

(2) Not more than two hours after the commencement of proceedings thereon, the Speaker shall put every question necessary to dispose of the said motion."

Standing Order 7 is deleted and the following substituted therefor:

"7. At the ordinary time of adjournment of the House or at the mid-day interruption, unless otherwise provided, the business then under consideration shall stand over until the next sitting day or later the same sitting day after the daily routine of business, as the case may be, when it will be taken up at the same stage where its progress was interrupted."

Standing Order 9 is amended by adding the following new section:

"(3) Notwithstanding any other Standing Order, if a division is demanded on a Friday either pursuant to section (1) or in a committee of the whole, the calling in of the Members shall be deferred, except where the motion is non-debatable or where notice has been given pursuant to Standing Order 58(4)(a1), until three o'clock p.m. on the following sitting day when the bells shall ring for not more than fifteen minutes. Where it is provided in any standing order that any business shall be forthwith disposed of or concluded in any sitting and the calling in of the Members has been deferred pursuant to this section, the business specified by such order shall be forthwith disposed of or concluded immediately after the deferred division has been taken. For the purposes of this section, motions pursuant to sections (4) and (12) of Standing Order 75 shall be deemed to be debatable motions."

Standing Order 15.(2) is amended by deleting the words "Members, other than Ministers of the Crown, may propose

Le paragraphe 6.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«6.(1) A six heures du soir les lundis, mardis, mercredis et jeudis, et à cinq heures de l'après-midi les vendredis, l'Orateur ajourne la Chambre jusqu'au prochain jour de séance.»

Le paragraphe 6.(3) du Règlement est supprimé et les paragraphes suivants sont renumérotés en conséquence.

L'alinéa 6.(4)b) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«b) Lorsque l'Orateur met une motion semblable aux voix, il doit inviter les députés qui s'opposent à ladite motion à se lever de leur place. Si vingt-cinq députés ou plus se lèvent, la motion est réputée retirée; autrement, elle est adoptée.»

Le Règlement est modifié par l'adjonction de l'article suivant:

«6A.(1) Le dixième jour de séance avant le 30 juin, pendant la période consacrée aux affaires courantes ordinaires, un député peut, sans avis, proposer une motion visant à prolonger les séances des dix derniers jours jusqu'à une heure déterminée.

(2) Au plus tard deux heures après l'ouverture des délibérations à ce sujet, l'Orateur doit mettre aux voix toutes les questions nécessaires en vue de disposer de ladite motion.»

L'article 7 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«7. A l'heure ordinaire de l'ajournement de la Chambre ou au moment de l'interruption de la mi-journée, sauf disposition contraire, les travaux doivent être interrompus et les affaires en délibération à ce moment-là restent en suspens jusqu'au jour de séance suivant ou jusqu'à l'après-midi du même jour de séance, après les affaires courantes ordinaires, suivant le cas; elles seront abordées à ce moment-là dans l'état d'avancement atteint lors de l'interruption.»

Le paragraphe 9.(3) ci-dessous est ajouté:

«(3) Sauf dans le cas d'une motion ne pouvant faire l'objet d'un débat ou d'un avis donné en vertu de l'alinéa 58(4)a1), et nonobstant tout autre article du Règlement, lorsqu'un vote par appel nominal est réclamé un vendredi, soit en vertu du paragraphe (1), soit en comité plénier, les députés ne sont appelés pour le vote qu'à trois heures de l'après-midi le jour de séance suivant, et la sonnerie se fait entendre pendant quinze minutes au plus. Lorsqu'un article du Règlement prescrit que les affaires spécifiées doivent se régler ou se terminer immédiatement à une séance quelconque, et que la convocation des députés est différée en conformité du présent article, les affaires spécifiées dans un tel ordre sont réglées ou terminées immédiatement après le vote par appel nominal différé. Aux fins de ce paragraphe, les motions en conformité des paragraphes (4) et (12) de l'article 75 du Règlement sont réputées être des motions pouvant faire l'objet d'un débat.»

Le paragraphe 15.(2) du Règlement est modifié en remplaçant la phrase «Des députés autres que les ministres de la Couronne pourront alors proposer des motions en vertu de l'article

motions pursuant to Standing Order 43 at this time." and substituting the following therefor: "At 2:00 o'clock p.m. on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and at 11:00 o'clock a.m. on Fridays, Members, other than Ministers of the Crown, may make statements pursuant to Standing Order 17A."

Standing Order 15.(4) is deleted and the following substituted therefor:

"(4) Except as otherwise provided in these Standing Orders, the order of business for the consideration of the House, day by day, before and after the daily routine shall be as follows:

(*Monday, Tuesday and Thursday*)

(*Before the daily routine of business*)

Government Orders.

(*After the daily routine of business*)

Questions on Order Paper.

Government Orders.

(*Wednesday*)

(*After the daily routine of business*)

Questions on Order Paper.

Notices of Motions for the Production of Papers.

Private Bills.

Public Bills, Notices of Motions and Notice of Motions (Papers).

(*Friday*)

(*After the daily routine of business*)

Questions on Order Paper.

Government Orders."

Standing Order 15.(5) is deleted and the following substituted therefor:

"(5) On any day designated for resuming the Address debate, the consideration of Private Members' Business, if provided for in such sitting, shall be suspended."

Standing Order 15.(6) is deleted.

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"17A. A Member may be recognized to make a statement for not more than one and one half minutes. The Speaker may order a Member to resume his or her seat if, in the opinion of the Speaker, improper use is made of this Standing Order."

Standing Order 20.(1)(e) is deleted and the following substituted therefor:

"(e) Second reading and reference of bills to a committee, notices of motions and notices of motions (papers), precedence being assigned by the Speaker on the basis of a draw;"

Standing Order 20 is amended by adding thereto the following new section:

"(1A) Proceedings on any bill or motion in the name of a private member shall be interrupted one hour after being taken up and considered."

Standing Order 26.(2) is deleted and the following substituted therefor:

43 du Règlement.», par la phrase suivante: «A deux heures de l'après-midi les lundis, mardis, mercredis et jeudis, et à onze heures du matin les vendredis, les députés, autres que les ministres de la Couronne, peuvent faire des déclarations en vertu de l'article 17A du Règlement.»

Le paragraphe 15.(4) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(4) Sous réserve de tout autre article, la Chambre étudie, avant et après les affaires courantes ordinaires, les travaux du jour dans l'ordre suivant:

(*Lundi, mardi et jeudi*)

(*Avant les affaires courantes ordinaires*)

Ordres émanant du gouvernement.

(*Après les affaires courantes ordinaires*)

Questions inscrites au *Feuilleton.*

Ordres émanant du gouvernement.

(*Mercredi*)

(*Après les affaires courantes ordinaires*)

Questions inscrites au *Feuilleton.*

Avis de motions portant production de documents.

Bills privés.

Bills publics, Avis de motions et Avis de motions (documents).

(*Vendredi*)

(*Après les affaires courantes ordinaires*)

Questions inscrites au *Feuilleton.*

Ordres émanant du gouvernement.»

Le paragraphe 15.(5) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(5) Les jours désignés pour la suite du débat sur l'Adresse, les délibérations sur les affaires émanant des députés prévues pour ces séances sont suspendues.»

Le paragraphe 15.(6) du Règlement est supprimé.

Le Règlement est modifié par l'adjonction de l'article suivant:

«17A. Un député peut être reconnu aux fins de faire une déclaration pendant au plus une minute et demie. L'Orateur peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis de l'Orateur, il est fait un usage incorrect du présent article.»

L'alinéa 20.(1)e) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«e) Deuxième lecture et renvoi des bills à un comité, avis de motions et avis de motions (documents), selon l'ordre de priorité établit par l'Orateur d'après un tirage au sort;»

L'article 20 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(1A) L'étude de tout bill ou toute motion émanant d'un député est interrompue après une heure.»

Le paragraphe 26.(2) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

"(2) A Member wishing to move, 'That this House do now adjourn', under the provisions of this Standing Order shall give to the Speaker, at least three hours prior to raising it in the House, a written statement of the matter proposed to be discussed. If the urgent matter is not then known, the Member shall give the written statement to the Speaker as soon as practicable but no later than one hour prior to raising it in the House."

Standing Order 26.(10) is deleted and the following substituted therefor:

"(10) When a request to make such a motion has been made on any Monday, Tuesday, Wednesday or Thursday, and the Speaker directs that it be considered the same day, the House shall rise at 6:00 o'clock p.m. and resume at 8:00 o'clock p.m."

Standing Order 31.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"31.(1) Unless otherwise provided in these Standing Orders, when the Speaker is in the Chair, no Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, or a Minister moving a government order and the Member speaking in reply immediately after such Minister, or a Member making a motion of 'no-confidence' in the government and a Minister replying thereto, shall speak for more than twenty minutes at a time in any debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 31 is amended by adding the following new section:

"(3) When second reading of a government bill is being considered, no Member except the Prime Minister and the Leader of the Opposition shall speak for more than:

(a) forty minutes if that Member is the first, second or third speaker;

(b) twenty minutes following the first three speakers, if that Member begins to speak within the next eight hours of consideration; and following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to permit responses thereto;

(c) ten minutes if a Member speaks thereafter."

Standing Order 37.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"37.(1) No Member, unless otherwise provided by Standing or Special Order, may speak twice to a question except in explanation of a material part of his or her speech which may have been misquoted or misunderstood, but then the Member is not to introduce any new matter, and no debate shall be allowed upon such explanation."

«(2) Un député qui désire proposer une motion à l'effet 'Que cette Chambre s'ajourne maintenant' en vertu des dispositions du présent article du Règlement doit remettre à l'Orateur, au moins trois heures avant d'en saisir la Chambre, un énoncé par écrit de l'affaire dont il propose la discussion. Si l'affaire urgente est inconnue à ce moment-là, le député doit remettre son énoncé par écrit à l'Orateur aussitôt que possible mais au moins une heure avant d'en saisir la Chambre.»

Le paragraphe 26.(10) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(10) Lorsqu'une demande relative à une motion de ce genre est faite un lundi, mardi, mercredi ou jeudi et que l'Orateur décide qu'elle sera mise à l'étude le même jour, la Chambre suspend la séance à six heures du soir et la reprend le même jour à huit heures.»

Le paragraphe 31.(1) est supprimé et remplacé par le suivant:

«31.(1) Sauf disposition contraire du Règlement, lorsque l'Orateur occupe le fauteuil, aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ou un ministre proposant un ordre émanant du gouvernement et le député répliquant immédiatement après ce ministre, ou un député qui présente une motion de défiance au gouvernement et un ministre y faisant réponse, ne doit parler plus de vingt minutes à la fois en un débat quelconque; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

L'article 31 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(3) Lorsque la Chambre procède au débat de deuxième lecture d'un bill émanant du gouvernement, aucun député, à l'exception du Premier ministre ou du chef de l'Opposition, ne doit parler pendant plus de

a) quarante minutes s'il est le premier, le deuxième ou le troisième député à prendre la parole;

b) vingt minutes s'il n'est pas un des trois premiers députés à prendre la parole et s'il intervient dans les huit heures de débat qui suivent les trois premiers discours; et toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée, afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations;

c) dix minutes par la suite.»

Le paragraphe 37.(1) est supprimé et remplacé par le suivant:

«37.(1) Sauf disposition contraire du Règlement ou d'un ordre spécial, aucun député ne peut prendre la parole deux fois sur une même question, sauf pour expliquer une partie importante de son discours qui peut avoir été citée inexactement ou mal interprétée; mais il ne peut alors apporter aucun nouvel élément dans la discussion et aucun débat n'est permis sur son explication.»

Standing Order 38.(7) is deleted and the following substituted therefor:

"(7) No Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in the said debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

The Standing Orders are amended by adding the following new Standing Order:

"CHAPTER IV.1

STANDING ORDERS AND PROCEDURE

38A.(1) Between the first sixty and ninety sitting days of the first session of a Parliament on a day designated by a Minister of the Crown or on the ninetieth sitting day if no day has been designated, an Order of the Day for the consideration of a motion 'that this House takes note of the Standing Orders and Procedure of the House and its Committees' shall be deemed to be proposed and have precedence over all other business.

(2) Proceedings on the motion shall expire when debate thereon has been concluded, or at the ordinary time of adjournment on that day, as the case may be.

(3) No Member shall speak more than once or longer than ten minutes."

Standing Order 40.(1) is deleted and the following substituted therefor:

"40.(1) At 6:00 o'clock p.m. on any Monday, Tuesday or Thursday, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 6.(1) and 32.(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes."

Standing Order 41 is amended by adding the following new section:

"(4) Reports, returns or other papers laid before the House in accordance with an Act of Parliament shall thereupon be deemed to have been permanently referred to the committee designated by the Member tabling the report, return or paper."

Standing Order 42 is amended by adding the following new section:

"(1A) In the case of Private Members' Notices of Motions at least two weeks' notice shall be given."

Standing Order 43 is deleted.

Standing Order 45.(2) is deleted and the following substituted therefor:

"(2) When a debate on any motion made between 2:00 o'clock p.m. (11:00 o'clock a.m. Fridays) and prior to the reading of an order of the day is adjourned or interrupted,

Le paragraphe 38.(7) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(7) Aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ne peut parler pendant plus de vingt minutes à la fois au cours dudit débat; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le Règlement est modifié par l'ajout du nouvel article qui suit:

«CHAPITRE IV.1

RÈGLEMENT ET PROCÉDURE

38A.(1) Entre le 60e et le 90e jour de séance de la première session d'une Législature, lors d'un jour désigné par un ministre de la Couronne ou le 90e jour de séance si ce jour n'a pas été désigné, un ordre du jour prévoyant l'étude d'une motion, voulant 'que cette Chambre prenne en considération le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités' est réputée proposée et a priorité sur tous les autres travaux.

(2) Les délibérations sur cette motion se terminent lorsque le débat sur celle-ci est terminé ou à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, selon le cas.

(3) Aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ni pendant plus de dix minutes.»

Le paragraphe 40.(1) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«40.(1) A six heures du soir, les lundis, mardis ou jeudis, l'Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 6.(1) et 32.(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder 30 minutes.»

L'article 41 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(4) Les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement sont réputés renvoyés en permanence au Comité désigné par le député qui en fait le dépôt.»

L'article 42 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(1A) Dans le cas des motions provenant de députés, un avis d'au moins deux semaines doit être donné.»

L'article 43 du Règlement est supprimé.

Le paragraphe 45.(2) du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Lorsque le débat sur une motion présentée entre deux heures de l'après-midi (onze heures de l'avant-midi les vendredis) et avant la lecture de l'Ordre du jour est ajournée ou interrompu, l'ordre de reprise de ce débat est transféré sous

the order for resumption of the debate shall be transferred to and considered under Government Orders."

Standing Order 49.(3) is deleted and the following section renumbered.

Standing Order 58.(4) is amended by adding the following new paragraph:

"(a1) If an opposition motion pursuant to section (9) is to be proposed on a Friday, forty-eight hours' written notice shall be given that the recorded division on the motion, if demanded, is not to be deferred."

Standing Order 58.(13) is deleted and the following substituted therefor:

"(13) During proceedings on any item of business under the provisions of this Standing Order, no Member may speak more than once or longer than twenty minutes. Following the speech of each Member, a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 60.(9) is deleted and the following substituted therefor:

"(9) No Member, except the Minister of Finance, the Member speaking first on behalf of the Opposition, the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in the Budget Debate. Following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto."

Standing Order 65.(1) is amended by

(1) deleting all the words preceding subsection (a) and substituting the following therefor:

"65.(1) At the commencement of the first session of each Parliament, a Striking Committee of seven Members, the membership of which shall continue from session to session, shall be appointed, whose duty it shall be to prepare and report to the House, within the first ten sitting days after its appointment and within the first ten sitting days after January 1, each year thereafter, lists of Members to compose the following standing committees of the House, which shall consist of not less than ten and not more than fifteen Members:"

and

(2) deleting the reference to the number of Members in subsections (a) to (t).

Standing Order 65.(1)(r) is deleted and the following substituted therefor:

"(r) Procedure and Organization which is empowered to consider on its own initiative the Standing Orders of the House and procedure in the House and its committees;"

la rubrique 'Ordres émanant du gouvernement' et considéré sous cette rubrique.»

Le paragraphe 49.(3) du Règlement est supprimé et le paragraphe (4) devient le paragraphe (3).

Le paragraphe 58.(4) est modifié en ajoutant le nouveau paragraphe (a1):

«(a1) Lorsqu'une motion d'opposition est proposée un vendredi en conformité du paragraphe (9), il sera donné, par écrit, un préavis de quarante-huit heures que le vote par appel nominal sur la motion, si demandé, ne soit pas différé.»

Le paragraphe 58.(13) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(13) Au cours des délibérations sur une affaire en conformité des dispositions du présent article, aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ou pendant plus de vingt minutes; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le paragraphe 60.(9) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(9) Aucun député, sauf le ministre des Finances, le premier député qui prend la parole au nom de l'Opposition, le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ne peut parler pendant plus de vingt minutes à la fois au cours du débat sur le budget; toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Le paragraphe 65.(1) du Règlement est modifié

(1) en retranchant tous les mots qui précèdent l'alinéa a) et en les remplaçant par ce qui suit:

«65.(1) À l'ouverture de la première session d'une Législature, un Comité de sélection est institué qui se compose de sept députés qui continuent d'en être membres d'une session à l'autre. Le Comité de sélection est chargé de dresser une liste des membres des comités permanents suivants, qui se composent de dix à quinze députés, et d'en faire rapport à la Chambre dans les dix premiers jours de séance suivant son institution ainsi que dans les dix premiers jours de séance suivant le 1er janvier de chaque année:»

et

(2) en supprimant, de l'alinéa a) à l'alinéa t), toute mention du nombre des membres.

L'alinéa 65.(1)r) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«r) Le Comité de la procédure et de l'organisation, qui est habilité à étudier de sa propre initiative le Règlement de la Chambre ainsi que les règles de procédure de la Chambre et de ses comités;»

Standing Order 65.(4) is deleted and the following substituted therefor:

"(4)(a) The membership of standing and joint committees shall be set out in the report of the Striking Committee, which shall prepare a list of Members in accordance with sections (1) and (3). In addition to the Members named to each standing committee of the House, the Striking Committee shall prepare a corresponding list of alternates. Once the report of the Striking Committee is concurred in, the membership and the list of alternates shall, subject to such changes as may be effected from time to time, cease upon termination of the last sitting day of a year but shall continue from session to session within a Parliament during that year.

(b) Changes in the membership and the list of alternates, of any standing, joint or special committee shall be effective twenty-four hours after a notification thereof, signed by the Member acting as Chief Government Whip, has been filed with the Clerk of the Committee.

(c) The Clerk of the House shall cause all changes in committee membership to be printed in the *Votes and Proceedings* of the House of that sitting or of the next sitting thereafter as the case may be."

Standing Order 65 is amended by adding the following new section:

"(12A) Within 120 days of the presentation of a committee report the Government shall, upon the request of the Committee, table a comprehensive response."

Standing Order 72 is amended by adding the following new section:

"(2) Subject to section (1) at least two weeks shall elapse between first and second reading of Private Members' Public Bills."

Standing Order 75.(9) is deleted and the following substituted therefor:

"(9) When debate is permitted, no Member shall speak more than once or longer than ten minutes during proceedings on any amendment at that stage."

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 7, which includes the report*), is tabled.

Respectfully submitted,

TOM LEFEBVRE,
Chairman.

Le paragraphe 65.(4) du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«(4)a) La composition des comités permanents et mixtes est établie suivant le rapport du Comité de sélection, qui dresse une liste des membres conformément aux paragraphes (1) et (3). Outre les membres qu'il nomme à chaque comité de la Chambre, le Comité de sélection établit une liste correspondante de substituts. Une fois le rapport du Comité de sélection adopté, la liste des membres et la liste des substituts, sous réserve des changements qui peuvent y être apportés de temps à autre, cessent d'être valides à la fin du dernier jour de séance d'une année, mais continuent de s'appliquer d'une session à l'autre au cours d'un même Parlement durant cette année.

b) Les changements dans la liste des membres et celle des substituts de tout comité permanent, mixte ou spécial s'appliquent vingt-quatre heures après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité.

c) Le Greffier de la Chambre doit voir à faire imprimer ces changements dans les *Procès-verbaux* de la Chambre de ce jour-là ou du jour de séance suivant, selon le cas.»

L'article 65 du Règlement est modifié par l'ajout du paragraphe suivant:

«(12A) Dans les 120 jours suivant le dépôt d'un rapport de comité, le gouvernement, sur demande du comité, dépose une réponse globale.»

L'article 72 du Règlement devient le paragraphe 72.(1), et le paragraphe (2) ci-dessous est ajouté:

«(2) Dans le cas des bills publics émanant des députés, il doit s'écouler au moins deux semaines entre la première et la deuxième lecture.»

Le paragraphe (9) de l'article 75 du Règlement est supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(9) Lorsque le débat est autorisé, aucun député ne peut parler plus d'une fois, ou plus de dix minutes, au sujet d'une modification quelconque pendant les délibérations à ce stade.»

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 à 7, qui comprend le rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
TOM LEFEBVRE.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 20, 1982
(11)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 3:42 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Allmand.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The Committee considered its future order of business.

At 5:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, SEPTEMBER 20, 1982
(12)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 9:05 o'clock a.m. this day in Mont Ste Marie, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The Committee agreed to its Agenda as tabled.

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(13)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 1:32 o'clock p.m. this day in Mont Ste Marie, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 JUILLET 1982
(11)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 15h42 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Allmand.

Le Comité reprend l'examen des questions figurant à son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure de la Chambre et de ses comités. (*Voir procès-verbal du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le Comité examine le calendrier de ses prochains travaux.

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 20 SEPTEMBRE 1982
(12)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 9h05 au Mont Sainte-Marie, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen des questions figurant à son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la prodécure de la Chambre et de ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le Comité adopte son ordre du jour tel qu'il était déposé.

A 12h01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(13)

Le Comité spécial chargé d'étudier le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 13h32 au Mont Sainte-Marie, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference.

At 6:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, SEPTEMBER 21, 1982
(14)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 8:30 o'clock a.m. this day in Mont Ste Marie, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collennette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference.

At 10:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(15)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 5:05 o'clock p.m. this day in Mont Ste Marie, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collennette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Sub-Committee on the Method of Electing the Speaker presented its report.

The Sub-Committee on Committees and Supply presented its report.

The Sub-Committee on Legislative Process presented its report.

At 6:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 8:30 o'clock a.m. Wednesday, September 22, 1982.

WEDNESDAY, SEPTEMBER 22, 1982
(16)

The Special Committee on Standing Orders and Procedures met *In Camera* at 8:35 o'clock a.m. this day in Mont Ste Marie, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker, (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collennette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen des questions figurant à son Ordre de renvoi.

A 18h15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 21 SEPTEMBRE 1982
(14)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 8h30 au Mont Sainte-Marie sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen des question figurant à son Ordre de renvoi.

A 10h45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(15)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 17h05 au Mont Sainte-Marie sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Sous-comité sur le mode d'élection du président de la Chambre présente son rapport.

Le Sous-comité sur les comités et les fournitures présente son rapport.

Le Sous-comité sur le processus législatif présente son rapport.

A 18h45, le Comité suspend ses travaux pour les reprendre le mercredi 22 septembre 1982, à 20h30.

LE MERCREDI 22 SEPTEMBRE 1982
(16)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 8h35 au Mont Sainte-Marie sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Daudlin, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Lewis, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference.

It was agreed,—That the Committee meet again on October 13 and 14, 1982.

It was agreed,—That the Committee travel to London, England from November 20 to November 26, 1982.

At 11:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 13, 1982
(17)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 10:00 o'clock a.m. this day at Meech Lake, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

On motion of Mr. Cullen, it was agreed,—That the Committee travel to London, England from January 13 to January 24, 1983.

After debate, it was agreed,—That the Committee travel to London during the week of January 13, 1983 and that the Chairman and Alistair Fraser be authorized to travel in advance of the Committee during the weeks of November 15 and November 25, 1982.

On motion of Mr. Reid, it was agreed,—That the Committee meet on Tuesdays and Thursdays from 9:30 a.m. to 12:30 p.m. during the month of November.

The Committee commenced consideration of a draft interim report.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until 1:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(18)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 1:30 o'clock p.m. this day at Meech Lake, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of a draft interim report.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen des questions figurant à son Ordre de renvoi.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse de nouveau les 13 et 14 octobre 1982.

Il est convenu,—Que le Comité se rende à Londres, en Angleterre, du 20 au 26 novembre 1982.

A 11h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 13 OCTOBRE 1982
(17)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 heures au Lac Meech, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Sur motion de M. Cullen, il est convenu,—Que le Comité se rende à Londres, en Angleterre, du 13 au 24 janvier 1983.

Après débat, il est convenu,—Que le Comité se rende à Londres au cours de la semaine du 13 janvier 1983 et que le président et Alistair Fraser soient autorisés à y précéder les membres du Comité au cours des semaines du 15 et du 25 novembre 1982.

Sur motion de M. Reid, il est convenu,—Que le Comité se réunisse les mardis et jeudis de 9h30 à 12h30 au cours du mois de novembre.

Le Comité procède à l'examen d'un projet de rapport provisoire.

A 12h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13h30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(18)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 13h30 au Lac Meech, sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présent: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen du projet de rapport provisoire.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 14, 1982
(19)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 9:15 o'clock a.m. this day in Meech Lake, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons and Smith.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of a draft interim report.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until 1:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(20)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 1:30 o'clock p.m. this day in Meech Lake, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*) and Smith.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of a draft interim report.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17h25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 14 OCTOBRE 1982
(19)

Le Comité spécial chargé d'étudier le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 9h15 au Lac Meech sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons et Smith.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen du projet de rapport provisoire.

A 12h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13h30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(20)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 13h30 au Lac Meech sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*) et Smith.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen du projet de rapport provisoire.

A 16h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Nino A. Travella

for the Clerk of the Committee

TUESDAY, NOVEMBER 2, 1982
(21)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

LE MARDI 2 NOVEMBRE 1982
(21)

Le Comité spécial chargé d'étudier le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 9h45 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

The Committee resumed consideration of its draft report.

It was agreed,—That the Committee sit this day at 3:30 o'clock p.m.

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(22)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its draft report.

It was agreed,—That the Committee sit this day at 8:00 o'clock p.m.

At 6:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(23)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 8:15 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer and Reid (*Kenora—Rainy River*).

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its draft report.

It was agreed,—That the Committee sit on Wednesday, November 3, 1982 at 3:30 o'clock p.m.

At 9:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu,—Que le Comité siège aujourd'hui à 15h30.

A 12h01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(22)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 15h38 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu,—Que le Comité siège aujourd'hui à 20 heures.

A 18h05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(23)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 20h15 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Cousineau, Cullen, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer et Reid (*Kenora—Rainy River*).

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu,—Que le Comité siège le mercredi 3 novembre 1982, à 15h30.

A 21h45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

for the Clerk of the Committee

WEDNESDAY, NOVEMBER 3, 1982
(24)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau,

LE MERCREDI 3 NOVEMBRE 1982
(24)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 15h45 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen,

Cullen, Daudlin, Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its draft report.

It was agreed,—That the Committee sit on Thursday, November 4, 1982 at 9:30 o'clock a.m.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Daudlin, Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu,—Que le Comité siège le jeudi 4 novembre 1982, à 9h30.

A 17h30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Nino A. Travella

for the Clerk of the Committee

THURSDAY, NOVEMBER 4, 1982
(25)

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met *In Camera* at 10:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of its draft report.

On motion of Mr. Cullen, it was agreed,—That the draft Report as considered and amended, be presented to the House by the Chairman, as the Third Report of the Committee.

On motion of Mr. Cullen, Mr. Deans was elected a Vice-Chairman of the Committee.

On motion of Mr. Cullen, it was agreed,—That Mr. W. Baker and Mr. Blaikie be authorized to travel to London, England, on behalf of the Committee from November 20 to 25, 1982.

At 11:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE JEUDI 4 NOVEMBRE 1982
(25)

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 heures sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Epp, Herbert, Lachance, Lefebvre, Mayer, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Sur motion de M. Cullen, il est convenu,—Que le projet de rapport, tel qu'il a été examiné et modifié soit présenté à la Chambre par le président à titre de troisième rapport du Comité.

Sur motion de M. Cullen, M. Deans est élu vice-président du Comité.

Sur motion de M. Cullen, il est convenu,—Que M. W. Baker et M. Blaikie soient autorisés à se rendre à Londres, en Angleterre, au nom du Comité, du 20 au 25 novembre 1982.

A 11h50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Hugh R. Stewart,

for the Clerk of the Committee

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, November 9, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mardi 9 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28991—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker
Mr. Ian Deans

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker
M. Ian Deans

Messrs. — Messieurs

Allmand
Blaikie
Collenette
Cousineau
Daudlin
Dionne (*Northumberland—Miramichi*)
Epp
Herbert
Huntington
Lachance
Lewis
Mayer
McGrath
Reid (*Kenora—Rainy River*)
Simmons
Smith
Thacker—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Robert Marleau

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Tuesday, November 9, 1982:
Mr. Dionne (*Northumberland—Miramichi*) replaced Mr. Cullen.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mardi 9 novembre 1982:
M. Dionne (*Northumberland—Miramichi*) remplace M. Cullen.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 9, 1982
(26)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

Other Member present: Mr. Greenaway.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

Witnesses: The Honourable Ron Huntington, M.P. and Mr. Claude-André Lachance, M.P.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its committees. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The witnesses made opening statements and answered questions.

On motion of Mr. Simmons, it was agreed,—That the document submitted by Messrs. Huntington and Lachance be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "SPRP-3"*).

It was agreed,—That the Committee sit on Tuesday, November 16 at 9:30 o'clock a.m. with the same witnesses.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 NOVEMBRE 1982
(26)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure s'est réuni aujourd'hui à 9h45 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Dionne (*Northumberland—Miramichi*), Epp, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Autre député présent: M. Greenaway.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Témoins: L'honorable Ron Huntington, député, et M. Claude-André Lachance, député.

Le Comité reprend l'examen des questions figurant à son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le règlement de la Chambre et la procédure de la Chambre et de ses comités. (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Les témoins font des déclarations liminaires et répondent aux questions.

Sur motion de M. Simmons, il est convenu,—Que le document soumis par MM. Huntington et Lachance soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir l'annexe «SPRP-3»*).

Il est convenu,—Que le Comité siège le mardi 16 novembre 1982 à 9h30 avec les mêmes témoins.

A 12h15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

pour le greffier du Comité

Nino A. Travella

for the Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Tuesday, November 9, 1982

• 0945

The Chairman: I would like to call this meeting to order. Good morning, everybody. As you know, this meeting will be especially for the consideration of a document that has been prepared by our colleagues, Mr. Ron Huntington and Mr. Claude-André Lachance, who will be presenting it to us, on accountability. One of the major questions that will be facing this committee is how to formulate our recommendations in this very important regard, and we are indeed grateful that Mr. Huntington, with his long experience in this field, joined by Mr. Lachance .... These two members of the committee have taken a lot of time and trouble in preparing this document. I would like to give the floor now to Mr. Huntington and Mr. Lachance.

Mr. McGrath: Before you do, Mr. Chairman ....

The Chairman: Yes.

Mr. McGrath: I naturally defer to Mr. Baker on this, but I was very impressed with the way the report was put together. I thought our staff did a tremendous job of putting together that report.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. McGrath: It was a very good piece of writing.

The Chairman: Well taken! It is very nice of you to mention that. You are quite right; it is a very impressive document.

We have Mr. Huntington and Mr. Lachance. I imagine Mr. Huntington would like to start off and perhaps Mr. Lachance would come in later. Ron, you may want to explain to us how you wish to proceed. The meeting is yours.

Mr. Huntington: Thank you very much, Mr. Chairman.

As our colleagues are aware, in our deliberations at Mont Ste-Marie, you asked Claude-André Lachance and myself to prepare a paper that would outline the framework of accountability that we envision as being the one that could close the accountability loop and allow us to fulfil our obligations as representatives of the people in a representative, democratic system. So the paper you have before you was prepared with some pressure, in light of the chairman's demand that it be presented this morning and we are—

• 0950

I think we have met the challenge, sir.

The Chairman: I just want to make a correction here. I used the word "demand" in the French sense; it is a "request" in English.

Mr. Huntington: I took it in the English sense.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mardi 9 novembre 1982

Le président: La séance est ouverte. Bonjour à tous. Comme vous le savez, nous avons réservé cette séance à l'étude d'un document préparé par nos collègues, M. Ron Huntington et M. Claude-André Lachance; ils vont nous le présenter eux-mêmes, c'est une étude de la responsabilité. Comme cela constitue l'un des principaux sujets d'étude de notre comité, nous sommes très reconnaissants à M. Huntington qui a une longue expérience dans ce domaine, et à M. Lachance, d'avoir pris le temps et la peine de préparer ce document. Je donne maintenant la parole à M. Huntington et à M. Lachance.

M. McGrath: Mais auparavant, monsieur le président ...

Le président: Oui.

M. McGrath: Je sais bien que c'est le rôle de M. Baker, mais je tiens à dire à quel point ce rapport m'a impressionné. Je crois que notre personnel mérite des éloges pour ce travail considérable.

Des voix: Bravo!

M. McGrath: C'est exceptionnellement bien rédigé.

Le président: Parfaitement! C'est gentil à vous de l'avoir signalé. Vous avez parfaitement raison, c'est un document digne d'éloges.

Maintenant, nous avons MM. Huntington et Lachance. J'imagine que c'est M. Huntington qui va commencer et qu'il sera probablement suivi de M. Lachance. Ron, pouvez-vous nous expliquer tout d'abord comment vous entendez procéder. La séance est entre vos mains.

M. Huntington: Merci beaucoup, monsieur le président.

Comme nos collègues le savent, à l'occasion de notre réunion au Mont-Sainte-Marie, vous avez demandé à Claude-André Lachance et à moi-même de préparer un document contenant les grandes lignes d'un système de responsabilités susceptibles de fermer la boucle de la responsabilité tout en nous permettant d'assumer nos obligations de représentants de la population dans le cadre d'un système représentatif et démocratique. Je précise que ce document a été rédigé dans des délais particulièrement courts puisque notre président avait exigé qu'il soit déposé ce matin et que ...

Et nous avons réussi, monsieur.

Le président: Je tiens à apporter une correction: je vous l'avais 'demandé' dans le sens français du terme, et cela équivaut à une requête en anglais.

M. Huntington: Moi, je l'avais pris dans le sens anglais.

[*Texte*]

The Chairman: I see.

Mr. Huntington: I think the paper carries some very fundamental things. If I may, Mr. Chairman, I think the best way to do it is to stick closely to the paper.

The Chairman: Okay.

Mr. Huntington: It is the hallmark of a democracy that the government be accountable for its actions. In our system, this accountability is exercised directly to the people through periodic elections and routinely to Parliament, on whose continuing support and confidence the government's existence depends. Accountability in this case means the duty to answer for the power conferred. It is the responsibility of Parliament to hold the government to account, just as it is the government's responsibility to make that accounting. There are a number of vehicles through which Parliament holds the government accountable, Question Period being one example and the process of supply another.

The history of parliamentary government demonstrates that it is in matters of finance that the issues of power and accountability crystallize. The government must seek approval from Parliament for its spending program, and it should account to Parliament for its spending performance.

Members of Parliament must then fulfil responsibilities in the following areas: first, the examination of the expenditure implications of proposed legislation; second, the examination of the proposals for expenditure—and when doing so not only establish the results to be expected, but examine the effectiveness of past expenditures against the results achieved in the program and in the envelope sectors; three, after the money is spent, hold the government accountable for accomplishing what it intended to accomplish, with complete probity and with prudence in respect of waste and inefficiency.

The purpose of this paper, Mr. Chairman, is to outline the way the House of Commons should organize itself to fulfil its responsibilities for scrutiny of both proposed and actual spending. It will be suggested that these responsibilities can be better accomplished by restructuring standing committees, clarifying and enhancing the powers of committees, and providing them with better support. It should be stressed that while this paper is complete in itself, it by no means should be construed as addressing all the issues of accountability in great depth.

The reforms contained herein will have to meld with the new parliamentary calendar contained in the Third Report of this committee. It is our hope the committee will decide that further witnesses should be summonsed on this most important issue of accountability. We should have the opportunity as a committee to question both the Auditor General and the Comptroller General regarding the proposals contained herein.

To gain insight into the policy-making process as it affects financial responsibility, it would also be useful to question officials of the Treasury Board.

[*Traduction*]

Le président: Je vois.

M. Huntington: Je crois que ce document contient certaines choses qui sont tout à fait fondamentales. Si vous le permettez, monsieur le président, je vais suivre ce texte de près, cela me semble la meilleure solution.

Le président: D'accord.

M. Huntington: La démocratie repose sur le principe fondamental suivant: le gouvernement doit être responsable de ses actions. Dans notre système, le fait que nos représentants doivent à intervalles réguliers solliciter un nouveau mandat auprès des électeurs assure le respect de ce principe: quant au gouvernement, il doit sans cesse se gagner l'appui et la confiance du Parlement devant lequel il est responsable. Dans ce cas, il faut donc entendre par responsabilité l'obligation, pour le gouvernement, d'assumer les pouvoirs qui lui sont conférés. C'est au Parlement d'obliger ce dernier à accepter ses responsabilités tout comme c'est au gouvernement de s'acquitter de cette tâche. A cette fin, le Parlement dispose d'un certain nombre d'outils, notamment la période des questions et le processus budgétaire.

L'histoire du système parlementaire montre que c'est autour des questions de finances que se concentrent les notions de pouvoir et de responsabilité. Le gouvernement doit faire approuver ses programmes de dépenses par le Parlement, devant lequel il est responsable des résultats.

Les parlementaires doivent donc s'acquitter des fonctions suivantes: premièrement, examiner les répercussions financières des projets de loi; deuxièmement, étudier les propositions de dépenses et, ce faisant, non seulement fixer les objectifs à atteindre, mais examiner l'efficacité des crédits déjà affectés compte tenu des résultats du programmr et des secteurs de dépenses; troisièmement, une fois les crédits affectés, obliger le gouvernement à atteindre les objectifs visés par ces crédits, en toute probité et avec toute la prudence nécessaire pour éviter le gaspillage et l'inefficacité.

Dans ce document nous avons cherché à donner un aperçu des moyens dont dispose la Chambre des communes pour assumer ses responsabilités face aux dépenses proposées ou engagées. Nous croyons qu'elle remplirait mieux ces obligations si les comités permanents étaient restructurés, leurs pouvoirs clarifiés et accrus et si on leur accordait un appui plus solide. Il faut toutefois signaler ceci: bien que ce document soit complet en soi, il ne doit aucunement être considéré comme une étude détaillée de tous les aspects de la responsabilité gouvernementale.

Les réformes proposées devront être intégrées au nouveau calendrier parlementaire dont fait état le troisième rapport du Comité. Nous espérons qu'on y reconnaîtra la nécessité d'entendre d'autres témoignages sur cette importante question de la responsabilité. A cette fin, le Comité devra interroger le Vérificateur général et le Contrôleur général.

Quant aux rapports entre le processus décisionnel et la responsabilité financière, il sera utile d'entendre des représentants du Conseil du Trésor à ce sujet.

[*Text*]

The need for reform: between 1975-76 and 1981-82, public expenditures have grown from $38.2 billion to $65.5 billion. That is a growth of $27.4 billion, or 42 per cent, in six years. Of the $65.6 billion in 1981-82, $35.2 billion covered statutory items such as public debt, old age security, fiscal transfer, family allowance, unemployment insurance, hospital insurance, and medicare. That leaves $30.4 billion in expenditures to be voted, after scrutiny of the estimates by Parliament. Mr. Chairman, a modest 5 to 10 per cent reduction in this amount could yield a saving of from $1.5 to $3 billion.

There are 282 members of Parliament in the House of Commons, and 104 senators. It is their responsibility to scrutinize these expenditures. The 386 representatives of the people have quite a job on their hands, but in reality only a few of them are actively engaged in the standing committees, scrutinizing proposed and passed expenditures. Excluding the Public Accounts Committee deliberations, approximately 400 hours were spent on examination of the $65 billion total, inclusive of the $35 billion of voted expenditures. That is at a rate of scrutiny of well over $150 million per hour. When we add the deliberations of the Public Accounts Committee to this equation, Parliament passes and examines the total expenditures at the average rate of $100 million per hour or the voted expenditures at about $50 million per hour. As spending has gone up, the amount of committee time, if anything, has gone down.

• 0955

Parliamentary scrutiny has not been applied in an effective manner and to the most significant areas. The $35 billion in statutory items are not regularly reviewed. There is no effective mechanism for parliamentary committees to examine tax expenditures or loan guarantees to Crown corporations. In some cases major departments receive little or no scrutiny while smaller departments receive more than proportional attention. The standing committees that look at departmental estimates seldom, if ever, examine past spending trends or compare final spending with the original vote.

The growth in government and the staggering increase in expenditures have outpaced the growth and the resources of Parliament to handle the increasing workload. The research units, if any, of various committees are small, and none of the three main parties retains a sufficiently strong research support group to help the parliamentarians scrutinize expenditures. The research branch of the Library of Parliament does not have a sufficiently large staff to staff every committee on a permanent basis, nor, in my opinion, would the rules of the Library allow an enlarged Library research staff to serve the

[*Translation*]

Nécessité d'une réforme: de 1975—1976 à 1981-1982, les dépenses publiques sont passées de 38,2 milliards à 65,6 milliards de dollars, soit un accroissement de 27,4 milliards de dollars ou 42% en six ans. Des 65,6 milliards de dollars inscrits au budget de 1981-1982, 35,2 milliards étaient affectés à des postes statutaires comme la dette publique, la sécurité de la vieillesse, les transferts d'impôts, les allocations familiales, l'assurance-chômage, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-santé. Il reste donc 30,4 milliards de dollars de crédits qui doivent être votés après avoir été examinés par le Parlement. En réduisant ces crédits, ne serait-ce que de 5 à 10%, le gouvernement pourrait réaliser des économies de 1,5 à 3 milliards de dollars.

Le Parlement du Canada compte 282 députés et 104 sénateurs chargés d'examiner minutieusement ces dépenses. Ces 386 représentants de la population ont une tâche considérable à accomplir mais, en réalité, seulement quelques-uns d'entre eux participent activement aux travaux des comités permanents chargés d'étuder les prévisions budgétaires et les crédits affectés. Exception faite des délibérations du Comité des comptes publics, environ 400 heures ont été consacrées à l'étude du budget total de 65 milliards de dollars, y compris les 35 milliards de crédits votés. On en arrive donc à un rythme d'examen des crédits de plus de 150 millions de dollars à l'heure. Si l'on ajoute les délibérations du Comité des comptes publics à l'équation, le Parlement adopte et examine les prévisions budgétaires totales à un taux moyen de 100 millions de dollars l'heure ou les crédits votés, à environ 50 millions de dollars l'heure. Au fur et à mesure que s'accroissent les prévisions de dépenses, le temps que les comités consacrent à leur étude diminue.

Le temps que consacrent les parlementaires à l'étude des crédits n'est pas utilisé de façon efficace ni consacré aux secteurs les plus importants. Les 35 milliards de dollars de crédits statutaires ne sont pas examinés régulièrement. Les comités parlementaires ne sont pas en mesure d'étudier efficacement les dépenses fiscales ni les garanties de prêts accordés aux sociétés de la Couronne. Dans certains cas, les prévisions budgétaires des grands ministères sont très peu ou même pas du tout examinées, alors que proportionnellement, celles des petits ministères reçoivent plus que leur part d'attention. Les comités permaments qui étudient les prévisions budgétaires des ministères n'examinent les dépenses antérieures ou ne comparent l'affectation définitive au crédit initial que rarement, sinon jamais.

La croissance de la Fonction publique et la hausse vertigineuse des dépenses viennent miner les ressources des services du personnel du Parlement qui, malgré leur accroissement, ne sont plus en mesure d'exécuter des tâches de plus en plus lourdes. Les services de recherche des divers comités sont peu nombreux, quand ils existent, et aucun des trois grands partis politiques ne dispose d'un personnel suffisant pour aider les parlementaires à étudier les prévisions de dépenses. Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement n'a pas suffisamment d'employés pour donner à chaque comité des recher-

[*Texte*]

investigative and advocacy needs of the parties and the members.

Given the current level of resources applied to the scrutiny of expenditures by parliamentarians outside the government of the day, the task seems to be, and is, impossible to do well. In the present circumstances, parliamentarians cannot properly discharge their constitutional responsibilities in this regard.

Several changes recently introduced by the government have placed a strain on the committee system. For instance, the policy and expenditure management system—I am speaking of the envelope system—has changed the way the government packages its expenditures so that a parliamentary committee could now find itself dealing with programs from different envelopes or even two different policy sectors. No single committee today has enough resources to organize the information to inquire why the government has allocated a particular level of funding to a policy sector or an envelope.

Furthermore, no parliamentary committee has the opportunity to scrutinize the totality of the estimates as they relate to one another. This further breaks down in that there is no co-ordinating body either from staff or from the political scene which is charged with the responsibility of informing the existing standing committees as they deal with particular estimates of the consequential effect that approval or disapproval of the estimates will have on either the totality of government policy and programs or simply the policy and programs within the particular envelope.

In addition, there are many new documents which are now or soon will be available to Parliament. I am speaking of the medium term economic forecast, Part III of the main estimates, departmental expenditure plans and evaluations, the Auditor General's comprehensive audit reports on departments, and the talked-about white and green budget papers. The organization of the information now available from these innovations is there to help parliamentarians understand the manner in which the $65 billion is deployed. What remains to be done is to motivate the parliamentarian and equip the parliamentary committees to use this information productively and at the same time address the central question of how to give committees the power and the rewards necessary for scrutinizing expenditures without hamstringing the government's ability to govern. The alternative to this challenge is to return to the pre-1968 rules and the threat of filibuster delay over supply proceedings.

The issues of reform: In order to deal with the problems outlined above, the following four specific issues must be addressed and resolved. The accountability of deputy heads and ministers to Parliament must be delineated.

[*Traduction*]

chistes permanents; en outre, les règlements administratifs de la Bibliothèque ne permettraient pas la constitution d'un groupe important de recherchistes chargés d'effectuer des études et de conseiller les partis politiques et les députés.

Les parlementaires qui n'appartiennent pas à la majorité n'ont tout simplement pas les ressources nécessaires pour étudier efficacement les dépenses du gouvernement. Dans les circonstances actuelles, les parlementaires ne peuvent assumer adéquatement leurs responsabilités constitutionnelles à cet égard.

Plusieurs modifications adoptées récemment par le gouvernement viennent alourdir encore la charge des comités. Par exemple, suivant les principes de la gestion des secteurs de dépenses (système des enveloppes), le gouvernement regroupe maintenant ses dépenses, si bien qu'un comité parlementaire peut être appelé à étudier des programmes qui relèvent d'enveloppes différentes ou même de deux secteurs de dépenses différents. Aucun comité ne dispose aujourd'hui de ressources suffisantes pour déterminer pour quelles raisons le gouvernement attribue certains crédits à un secteur de dépenses ou constitue telle ou telle enveloppe.

En outre, aucun comité parlementaire ne peut étudier l'ensemble des crédits et les comparer entre eux. D'autant plus qu'il n'existe aucun organe de coordination ni du personnel, ni des parlementaires chargé d'informer les comités permanents, au moment où ils examinent des crédits précis, des répercussions de l'approbation ou du refus des crédits sur tous les programmes gouvernementaux ou simplement sur une enveloppe en particulier.

Ajoutons encore que le Parlement aura bientôt accès à de nouveaux documents, quand ce n'est déjà fait. Je veux parler des prévisions économiques à moyen terme, de la partie III du budget principal des dépenses, de l'évaluation et de la planification des dépenses ministérielles, des rapports complets du vérificateur général sur les ministères et des fameux livres blancs et verts sur le budget. En organisant les renseignements que contiennent ces nouveaux documents, les parlementaires devraient mieux comprendre la façon dont le budget de 65 milliards de dollars est réparti. Encore faudra-t-il motiver les parlementaires à utiliser ces renseignements à bon escient, et donner aux comités parlementaires la possibilité de faire de même tout en se posant la question fondamentale suivante: comment accorder aux comités les pouvoirs et les facilités nécessaires pour examiner les dépenses sans porter atteinte aux prérogatives du gouvernement? La solution qui s'impose c'est de revenir aux règles avant 1968 et de brandir la menace d'obstruction lors de l'étude du budget.

Les questions de réforme: afin de régler les problèmes ci-dessus, voici quatre propositions précises. Il faut préciser la responsabilité des sous-chefs et des ministres;

[*Text*]

• 1000

The standing committee system must be restructured to reflect revised government Policy and Expenditure Management System; that is, the new form of the estimates, departmental expenditure plans and Part III of the main estimates. A modest professional research staff must be established to help parliamentarians analyse the available information, a budget be secured to contract for resources on an "as required" basis, or a combination of the two.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): You are talking about staff to the committees.

Mr. Huntington: Staff to the committees, yes.

The necessary tripartite agreement amongst political parties must be developed to divorce approval of government estimates, which is a political process, from the scrutiny of accounts, which should be an apolitical process. This would ensure the party in power, instead of being defensive about the examination process, participates in it and aids and abets it.

Delineating accountability: Mr. Chairman, it is crucial to the process of examination of expenditures that as clear a distinction as possible be made between those items for which a minister has responsibility and those for which deputy heads must answer.

Those matters for which a minister is accountable will always be subject to political and partisan political examination. It is only in the areas for which public servants are responsible that parliamentarians can fulfil their constitutional responsibility of holding the administration accountable in a nonpartisan way.

It is, after all, in every member's interest, whether in the governing party or in the opposition, to see that public money achieves the best value possible for its expenditures. The government, as much as the opposition, has a genuine interest in reducing waste and eliminating poor administrative practices.

Ministerial accountability: The size of the contemporary Government of Canada makes obsolete the old theory that a minister must be held accountable not only for his own actions, but also for every action of those who serve in his portfolio of responsibilities.

A minister must, however, be held accountable for the policy decisions within his area of responsibility, as manifested in proposed legislation, policy announcements and spending plans. In this regard, he must be able to explain and defend the budgetary allocations proposed for programs within his portfolio. Based on the best information obtainable, he must justify to Parliament the policy decisions affecting his programs.

It is unreasonable to hold a minister accountable for all the administrative acts and decisions that occur in the course of

[*Translation*]

Il faut restructurer le système des comités permanents pour tenir compte des nouveaux principes de gestion des secteurs de dépenses établis par le gouvernement, du Budget principal des dépenses sous sa forme nouvelle, c'est-à-dire la Partie III contenant les Plans de dépenses des ministères. Il faut créer un modeste service d'attachés de recherche professionnels capables d'aider les parlementaires à analyser les renseignements disponibles ou bien s'assurer d'un budget suffisant pour engager des recherchistes pigistes «suivant les besoins», ou encore conjuguer les deux solutions.

M. Baker (Nepean—Carleton): Vous parlez du personnel des comités.

M. Huntington: Oui, le personnel des comités.

Les partis politiques doivent conclure des accords tripartites pour marquer la distinction entre l'approbation des prévisions budgétaires du gouvernement, processus politique et l'examen des comptes qui devrait être un processus apolitique. Ainsi, le parti au pouvoir, au lieu d'être sur la défensive le temps venu d'étudier les crédits, y apporterait plutôt sa participation et son encouragement.

Précision des responsabilités. Monsieur le président, dans toute cette question d'examen des prévisions budgétaires, il est essentiel de faire une distinction aussi précise que possible entre les responsabilités d'un ministre et celles d'un sous-ministre.

Les premières prêteront toujours le flan aux critiques politiques et partisanes. Et c'est seulement sur les obligations des fonctionnaires que les parlementaires peuvent exercer le contrôle constitutionnel qui rend le gouvernement responsable.

Après tout, il y va de l'intérêt de tous les députés, du gouvernement ou de l'opposition, de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés le mieux possible. Le gouvernement, tout comme l'opposition, a tout intérêt à diminuer le gaspillage et à éliminer les pratiques administratives répréhensibles.

Responsabilité ministérielle: le gouvernement du Canada est devenu tellement important qu'il n'est plus possible de soutenir, comme on le faisait jadis que les ministres sont responsables non seulement de leurs propres actions, mais de toute mesure prise par leurs fonctionnaires.

Toutefois, un ministre continue à être responsable des décisions découlant de la politique de son ministère, qu'il s'agisse d'un projet de loi, des programmes qui sont annoncés ou des plans de révision des dépenses. A cet égard, il doit pouvoir expliquer et défendre les crédits budgétaires affectés aux programmes de son ministère. En se fondant sur les renseignements les plus sûrs possibles, il doit justifier devant le Parlement les décisions qui touchent ses programmes.

Il n'est pas raisonnable de tenir un ministre responsable de toutes les mesures et décisions administratives qui sont prises

[*Texte*]

running programs. He should, however, be answerable for seeing that any authority he has delegated has been properly delegated, and that appropriate steps are taken to prevent the misuse of such delegated authority.

Furthermore, he should accept responsibility for any gross abuse of that delegated authority and any maladministration by senior officials of his department that might occur. A minister's resignation in such circumstances is not an admission of personal guilt, but an acknowledgement of the seriousness of an error and a form of reproach to those responsible.

A minister should also be accountable for any interventions he may make in the administrative process. The line of demarcation between policy and administration is seldom clear-cut, and there will always be instances where a minister will pre-empt a decision that would otherwise have been made at the bureaucratic level. In instances where this occurs, the minister is accountable to Parliament for the decision and its consequences.

Bureaucratic accountability: The people who carry out government policy are accountable to ministers for their actions, be they departmental civil servants or officials of an agency, board, commission or Crown corporation.

In addition, however, there is a constitutional need for an accounting to Parliament for the manner in which government programs are administered. As mentioned above, it is unrealistic to expect a minister could bear the burden of direct responsibility for all the administrative acts comprising the implementation of government programs.

It is necessary, therefore, that the officials responsible for administration be accountable directly to Parliament for the actions taken by them. It is not their job to justify ministerial or Cabinet decisions to Parliament, but it is their job to account for the way they have implemented those policies. To this end it is essential that no public servant be prevented by ministerial intervention from appearing before a committee which wishes to examine that person.

• 1005

Senior public servants have another important duty besides implementing policy—that being the provision of policy advice to ministers and cabinet. For this function, they are primarily accountable to ministers and Cabinet. There is, however, a legitimate interest of parliamentarians in the nature of the advice provided. Parliament should hold public servants accountable for the cost effectiveness of their advice, at the very least in terms of whether the proposed policy will accomplish the stated objectives in the most economical, efficient and effective manner possible. Public servants cannot be held accountable if their advice is not followed, but they should be held accountable for the managerial content of that advice.

Agreement as to accountability must be developed not in principle but in practice, by careful examination of each

[*Traduction*]

en cours d'application des programmes. Toutefois, il doit veiller à ce que les pouvoirs qu'il délègue soient exercés de façon adéquate et que les mesures appropriées soient prises pour empêcher la répétition d'erreurs dans de tels cas.

En outre, il doit accepter la responsabilité de tout abus évident des pouvoirs qu'il délègue et de toute décision administrative prise à mauvais escient par la haute direction de son ministère. La démission du ministre n'est pas alors un aveu de culpabilité personnelle, mais plutôt la reconnaissance de la gravité d'une erreur et un reproche à l'endroit de ceux qui l'ont commise.

Un ministre doit être également tenu pour responsable de toute intervention dans le cadre du processus administratif. La ligne de démarcation entre une décision politique et une décision administrative est rarement très nette, et un ministre sera toujours appelé à renverser une décision qui aurait dû être prise au niveau administratif. Lorsque cela se produit, le ministre responsable devant le parlement de la décision en question et de ses conséquences.

Responsabilités des fonctionnaires: les personnes qui exécutent la politique gouvernementale sont responsables de leurs actions devant les ministres, qu'elles soient fonctionnaires dans un ministère ou qu'elles travaillent dans une agence, un conseil, une commission ou une société de la Couronne.

De plus, la constitution exige que l'on rende compte au parlement de la façon dont les programmes gouvernementaux sont administrés. Comme il a déjà été mentionné, il n'est pas réaliste de tenir un ministre pour directement responsable de tous les actes administratifs nécessaires à la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux.

Il faut donc que les fonctionnaires chargés de l'administration soient directement responsables devant le parlement des mesures qu'ils ont prises. Ce n'est pas à eux de justifier les décisions des ministres ou du cabinet devant le parlement, mais il leur incombe de rendre compte de la façon dont ils ont appliqué ces politiques. À cette fin, il est essentiel qu'aucun fonctionnaire ne soit empêché, par l'intervention d'un ministre, de comparaître devant un comité souhaitant l'interroger.

Outre l'application de la politique, les fonctionnaires supérieurs ont une autre tâche importante: conseiller les ministres et le Cabinet en matière de politique. A cet égard, il sont comptables surtout aux ministres et au Cabinet. Il est cependant normal que les parlementaires s'intéressent à la nature des conseils fournis. Le Parlement doit donc tenir les fonctionnaires responsables de la rentabilité de leurs propositions, s'assurer à tout le moins que la politique proposée permettra d'atteindre les objectifs énoncés de la façon la plus économique, efficace et rationnelle possible. Les fonctionnaires ne sont pas responsables si leurs conseils ne sont pas suivis, mais ils devraient être tenus responsables du contenu de leurs propositions sur le plan de la gestion.

On doit s'entendre sur la responsabilité non pas en principe, mais en pratique en examinant soigneusement chaque pro-

[*Text*]

program and the issues within it, and by clearly defining instances where direction flows from the top—that is, the political level—to the bureaucracy. In determining the limit of accountability, there is no substitute —and I repeat, there is no substitute, Mr. Chairman—for painstaking analysis of programs and their elements, as defined in the revision of the Main Estimates Part III, by a parliamentary committee which sees its responsibilities as cutting across the normal party divisions. Obviously, there will be some general across-the-board rules but, by and large, the key areas of expenditure which one would label "discretionary" or "voted" will fall into the grey zone between the political and the nonpolitical. Accountability in those areas will have to be negotiated in detail through the program analysis. The resolution of this issue, Mr. Chairman, is essential, in my opinion. If there is no agreement on accountability, only trivial areas of expenditures will be open to independent or non-political scrutiny. The larger the area of deputy heads' accountability, the more freedom and room for nonpartisan review, consequently there is the greater probability of success of such a review. Once the politics of a program or activity ceases to be an issue, the desire to examine it objectively should not be impeded by the government of the day; on the contrary it should be assisted.

The following steps would be appropriate to address this issue:

(*a*) Informal tripartite discussion among the members of the Public Accounts Committee should take place to reach a conclusion that it is desirable to approach the issues outlined above as a nonpartisan problem, whose resolution will benefit the country.

(*b*) The agreed position should be formalized and Cabinet approached for concurrence in the process.

(*c*) A timetable for review of programs should be developed.

(*d*) Research staff should prepare a timetable for the structure of the examination process using the "envelope system" and the new form of the estimates as the base. Most likely, the first set of programs to be examined should include those programs already revised as part of the revision of the Main Estimates Part III.

Here, I just wonder if my colleague, Mr. Lachance, would like to read into the record the restructuring of committees.

Mr. Lachance: I am reading in French so, maybe, you could give me the page number in English.

The Chairman: The page in the English version is number 12.

Mr. Lachance: I would normally read in French, Mr. Chairman, but because of the difficulties that would entail for

[*Translation*]

gramme et les éléments qui le composent et en définissant clairement les cas où l'orientation émane du sommet (niveau politique) par opposition aux cas où les conseils partent des fonctionnaires vers le niveau politique. Pour déterminer les limites de l'imputabilité, il n'est d'autre choix—et je répète qu'il n'est d'autre choix—que de faire faire une analyse minutieuse des programmes et de leurs éléments, tel qu'on le définit dans la partie III révisée du Budget principal des dépenses, et ce par un comité parlementaire conscient que ses responsabilités sont au-dessus des divisions normales des partis. Evidemment, il y aura certaines règles d'application générale. Dans l'ensemble cependant, les grands secteurs de dépenses que l'on pourrait appeler discrétionnaires ou votés, tomberont dans la zone grise à mi-chemin entre les questions politiques et non politiques. Les responsabilités dans ce secteur devront être négociées en détail lors de l'analyse des programmes. A mon avis, il est essentiel de s'entendre sur cette question, monsieur le président. Dans le cas contraire, seuls les secteurs de dépenses sans importance pourront faire l'objet d'un examen indépendant ou non politique. Plus les secteurs de responsabilités des sous-ministres seront vastes et plus il y aura de liberté et de latitude pour un examen non partisan plus ce genre d'examen aura de chances de succès. Une fois que la politique qui sous-tend un programme ou une activité cesse d'être l'objet d'un débat, le gouvernement en place ne doit pas en entraver l'examen objectif; il doit au contraire le faciliter.

Les étapes suivantes permettraient de traiter cette question:

a) Une discussion officieuse tripartite au sein des membres du Comité des comptes publics devrait avoir lieu afin d'aboutir à la conclusion qu'il est souhaitable d'envisager les questions précitées comme un problème non partisan dont la solution sera avantageuse pour le pays.

b) Cette entente devrait être officialisée et l'on devrait solliciter l'accord du Cabinet.

c) Il faudrait établir un calendrier d'examen des programmes.

d) Le personnel de recherche devrait élaborer la structure du processus d'examen, en se fondant sur le système des enveloppes et sur la nouvelle présentation du Budget principal des dépenses. Le premier ensemble de programmes à examiner devrait vraisemblablement englober les programmes déjà étudiés dans le cadre de la partie III révisée du Budget principal des dépenses.

J'aimerais maintenant demander, à mon collègue M. Lachance, de bien vouloir lire la partie sur la restructuration des comités.

M. Lachance: Je lis la version française. Pourriez-vous s'il vous plaît me donner le numéro de la page dans la version anglaise.

Le président: Nous sommes à la page 12 de la version anglaise.

M. Lachance: Normalement, je lirais en français, monsieur le président, mais puisque cela causerait des difficultés aux

[*Texte*]

translation, I will speak in English and that will make it easier for everyone, I think. Maybe I will switch to French later.

Le président: Je crois que les interprètes ont la copie française.

M. Lachance: Ils ont la copie française?

Le président: Oui.

M. Lachance: Bon, dans ces conditions, je vais le lire en français, monsieur le président.

Restructuration des comités: Actuellement, deux genres de comités différents mais connexes traitent de la responsabilité financière. Il y a d'abord le *Comité des comptes publics* qui ne touche pas à la politique, mais étudie plutôt les fonds dépensés et évalue la qualité de l'administration des programmes et la productivité des dépenses qui y sont consacrées. Ensuite, les autres comités, à savoir les comités permanents, traitent de questions de politique.

• 1010

Il y a lieu de restructurer le système actuel des comités afin d'assurer une responsabilité accrue à l'égard des dépenses du gouvernement. On recommande les changements suivants:

a) que l'on maintienne le Comité des comptes publics actuel, mais que l'on remanie son mode de fonctionnement de façon qu'il examine les dépenses en fonction du système des enveloppes;

b) que l'on crée un Comité cadre de la politique fiscale chargé des examens préalables et postérieurs au Budget et de formuler des recommandations sur les questions relatives aux revenus et aux dépenses;

c) que l'on crée un Comité des dépenses proposées chargé de l'examen global du Budget des dépenses (propositions de dépenses);

d) que l'on crée un comité chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux (alias les sociétés de la Couronne).

Le Comité des comptes publics: Ce Comité devrait demeurer le principal instrument d'examen des dépenses effectuées et de lutte contre l'inefficacité administrative. Les résultats des examens des dépenses de ce Comité devraient être organisés de façon à pouvoir être utilisés par les comités cadres de la politique fiscale et des dépenses proposées.

Pour permettre au Comité des comptes publics de s'attaquer à cette tâche considérable efficacement sur le plan fonctionnel, celui-ci devrait être divisé en sous-comités:

1. Un sous-comité qui traiterait des systèmes et des processus comptables du gouvernement. (Mécanismes)

2. Des sous-comités correspondant aux enveloppes et chargés de les étudier, à savoir les enveloppes actuelles:

a) Expansion régionale et économique

[*Traduction*]

interprètes, je vais lire en anglais. Ce sera plus simple pour tout le monde. Je vais peut-être parler français tout à l'heure.

The Chairman: I believe the interpretors have a copy of the French version.

Mr. Lachance: They have the French version?

The Chairman: Yes.

Mr. Lachance: Well, since that is the case, I will read from the French version, Mr. Chairman.

Restructuring Committees: There are two different but related types of committees at the present time dealing with financial accountability. In the first place, the Public Accounts Committee does not enter the realm of policy, but rather deals with expended funds and examines the quality of management within the programs and the effectiveness of the expenditures delivered to the programs. Secondly, the other committees, being the standing committees, deal in the political realm of policy.

There is a need to restructure the present Committee system in order to attain a greater measure of financial accountability over government spending. The following changes are recommended:

(*a*) the present Public Accounts Committee be continued, but that its method of operation be changed so that it will overview monies expended on the basis of the envelope system;

(*b*) a Fiscal Policy Framework Committee be established dealing with pre- and post-budget examination and the development of recommendations on revenue and expenditure matters;

(*c*) a Proposed Expenditures Committee be established with overall responsibility for the scrutiny of the estimates (proposals for expenditures);

(*d*) a Committee dealing solely with quasi-governmental bodies (alias Crown corporations).

The Public Accounts Committee: this Committee should continue to be the focal point for the scrutiny of past expenditures and the attack on administrative waste. The results of the expenditure probes of this Committee should be organized to provide inputs to the probes of the Fiscal Policy Framework and Proposed Expenditures Committee.

To allow the Public Accounts Committee to approach its immense task in an effective, functional way, it should be divided into the following sub-committees:

1. A sub-committee to deal with the systems and accounting processes of government. (Machinery)

2. Sub-committees to mirror and examine the envelopes.

(*a*) Regional and Economic Development

[*Text*]

b) Développement social

c) Affaires extérieures et défense

d) Opérations gouvernementales

e) Autres

J'ajouterais, monsieur le président, que ces sous-comités pourraient être modifiés dépendant du système qui sera adopté par un gouvernement ou par un autre. Je présume que c'est sous-entendu dans le rapport: dépendant du gouvernement en question. Mais dans l'état actuel des choses, ce sont là les enveloppes en vertu desquelles le gouvernement fonctionne présentement.

Ces sous-comités effectueraient des analyses détaillées afin de déterminer si les dépenses sont rationnelles et rentables et vérifieraient si les programmes sont exécutés de la façon prévue et, dans le cas contraire, en détermineraient les raisons. Leurs examens reposeraient sur la partie III du Budget principal des dépenses ainsi que sur les rapports du Vérificateur général. Il serait utopique de tenter d'étudier toutes les dépenses en une seule année. Par conséquent, les examens des dépenses devraient être effectués en fonction d'un cycle de quatre à cinq ans et devraient de préférence dépendre de la durée de la législature. On pourrait toujours consulter le Vérificateur général pour établir l'ordre des priorités.

Cette structure aurait deux conséquences importantes: elle permettrait d'abord d'axer les activités sur les fonctions et non sur un ministère ou un ministre en particulier, ce qui aurait tendance à minimiser l'aspect politique étroit de tout examen des dépenses; de plus, en adoptant le système des enveloppes, l'examen d'une fonction donnée toucherait souvent plusieurs ministères à la fois; tous les ministères seraient donc forcés à une vigilance constante.

On pourrait par contre procéder par rotation de telle sorte qu'un Sous-comité des dépenses du Comité des comptes publics examinerait une enveloppe par an. Cette option devrait néanmoins impliquer le sous-comité des «mécanismes». Il y a donc une alternative qui s'offre à nous, les deux options étant les suivantes:

1) cinq sous-comités du Comité des comptes publics correspondant aux enveloppes et chargés de la vérification de l'examen des dépenses et un sous-comité des «mécanismes»;

2) deux sous-comités, l'un chargé des dépenses et l'autre des «mécanismes».

Votre Sous-comité, monsieur le président, recommande la première option dans laquelle l'examen des éléments d'une enveloppe serait effectué d'après un cycle de quatre ans, mais nous présentons quand même les deux options pour que le Comité en discute.

• 1015

Chaque enveloppe est déjà répartie en sous-divisions fonctionnelles. Les dépenses ainsi groupées constitueraient le fondement d'un plan d'examen cyclique sur quatre ans. Ainsi,

[*Translation*]

(*b*) Social Development

(*c*) Foreign and Defence

(*d*) Government Operations

(*e*) Other

I would just like to add, Mr. Chairman, that the sub-committees could be changed according to the system adopted by the government of the day. I believe this is to be implied from the report. However, the envelope system I have just described is the one used by the present government.

The purpose of these sub-committees would be to conduct in-depth analysis of the economy and efficiency of expenditures and to enquire whether programs were delivered as planned and if not, why not. Source material for their enquiries would be Part III of the Estimates and the Audtior General's Reports. To attempt to review all expenditures in a single year would be an exercise in futility. Therefore, expenditure probes should be on a four to five year cycle and preferably tied to the life of a Parliament. The advice of the Audtior General would always be available to help in establishing priorities.

Two valuable by-products of this structure would be that focusing on function rather than on a Department and a Minister would tend to de-emphasize the narrow political aspect of the scrutiny of expenditures. Through examination by way of the envelope system, a number of departments would often be involved in any one function and therefore all departments would constantly be on their toes.

An alternative would be to rotate the accent of examination on one envelope per year in a Public Accounts sub-committee on expenditures. This alternative would still require the Sub-committee on "machinery". Thus, the alternatives are:

(*a*) Five sub-committees reflecting the envelopes, devoted to audit and scrutiny of expenditures plus a sub-committee on "machinery";

(*b*) Two sub-committees, one on expenditures and one on "machinery".

Mr. Chairman, your sub-committee recommends the first alternative, with examination of the elements of an envelope cycled over a four-year period. However, we mention the two options so that the committee can discuss them.

Each envelope is already broken down into functional sub-divisions. Expenditures thus grouped would serve as a basis of a four-year plan of cyclical examination. Thus, in MSERD,

[*Texte*]

dans le cas du MEDER, on analyserait le développement industriel et les programmes qui s'y rattachent, la recherche et le développement et les programmes qui s'y rattachent, etc. Ces sous-divisions existent déjà. En groupant tous les ministères appuyant par exemple des travaux de recherche et de développement, on ne mettrait pas l'accent sur un ministre ou un sous-ministre en particulier mais sur la fonction gouvernementale, ce qui rend l'examen moins personnalisé.

Cette structure n'empêche pas que l'on envisage un certain nombre d'autres méthodes spéciales d'enquête comme les programmes qui sont déjà régis par une évaluation des programmes, par une évaluation officielle des programmes, des mesures de temporisation, c'est-à-dire, l'examen automatique de certains programmes, et l'examen de postes de dépenses spécialement choisis, comme par exemple les frais de déplacement, etc.

Le Comité des comptes publics fournirait donc par conséquence une base de données chronologiques essentielles au fonctionnement efficace du Comité des dépenses proposées chargé de formuler ses propres recommandations à la Chambre des communes à partir de ces renseignements, une sorte de feed-back, si vous voulez.

Le deuxième comité proposé c'est le Comité cadre de la politique fiscale: Il est proposé de faire de ce comité un comité principal permanent de la Chambre, le mot principal est inutile, un comité permanent de la Chambre des communes qui pourrait même être en fait un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Cela lui permettrait de tirer parti des compétences des membres tant du Comité sénatorial des finances nationales que du Comité sénatorial des banques et du commerce.

Le Comité du cadre de la politique fiscale participerait à l'examen des dépenses et des revenus sur le plan macro-économique. Pour examiner la politique financière du gouvernement, il devrait se familiariser avec des questions comme le Produit national brut et l'effet de la politique sur le cadre social et culturel de la population. Il devrait également prendre en considération des facteurs démographiques comme le vieillessement de la population, la mobilité et la répartition régionale du revenu. Les répercussions des modifications de la politique fiscale seraient étudiées en rapport avec les revenus disponibles et dépenses requises aux fins de l'assurance-chômage et des paiements de transfert intergouvernementaux.

Ce Comité étudiera et remettra en question les hypothèses du gouvernement qui sous-tendent les objectifs de sa politique et l'équilibre fiscal projeté. Le Comité examinerait la partie I du Budget principal des dépenses et ferait rapport de ses constatations au Parlement. De la sorte, le Parlement obtiendrait des renseignements de l'un de ses propres comités sur les questions macro-économiques, les objectifs proposés et les politiques du gouvernement en matière fiscale, ce qui lui permettrait d'étudier efficacement le Budget du gouvernement lorsqu'il est présenté.

Pour qu'un tel comité puisse s'acquitter de son mandat, il devrait être habilité à faire comparaître des instituts et des professionnels qui, selon lui, peuvent l'aider à exécuter les

[*Traduction*]

one would deal with such topics as Industrial Development and programs supporting it, Research and Development and programs supporting it, and so on. These sub-divisions already exist. By dealing with a collectivity of departments supporting, for example, Research and Development, one does not focus on one Minister or one Deputy Minister but on the function, thus rendering the scrutiny less personal.

This structure would not preclude consideration of a number of other special inquiry modes, such as programs which are already supported by a formal Program Evaluation, sunset clause, i.e. automatic review of certain programs, and review of specially selected reporting object topics (travel, etc.).

The Public Accounts Committee will therefore provide a historical data base which will be vital to the effective performance of the Proposed Expenditures Committee, which is designed to build upon such information in order to formulate its own recommendations to the House of Commons. In other words, there would be a sort of feedback.

The second committee we recommend the Fiscal Framework Committee. It is proposed that this be a senior standing committee of the House of Commons—the word "senior" is unnecessary, suffice to say a standing committee of the House of Commons—and may indeed be a joint committee with the Senate. This would enable it to draw upon the expertise which is so readily apparent in the membership of both the Senate Finance Committee and Senate Banking Committee.

The Fiscal Framework Committee would be involved in the examination of expenditures and revenues. As a basis for its examination of the financial policy of the government, it would have to familiarize itself with such matters as the gross national product and the effect of policy on the social and cultural framework of the population. Demographic factors such as population aging, mobility and regional income distribution would also fall within the purview of this committee. The impact of tax policy changes would be considered in relation to available revenues and expenditures necessitated by unemployment and inter-governmental transfer payments.

The committee would enquire into and subject to challenge the assumptions of the government which underpin its policy objectives and projected fiscal balance. The Committee would examine Part I of the estimates and take the lead in reporting its evaluations to Parliament. This would ensure that Parliament had information from one of its own committees on macroeconomic issues, the proposed objectives and policies of the government relating to fiscal matters in order for it to efficiently and effectively deal with the budget of the government when it is presented.

In order for such a Committee to carry out its mandate it would have to be empowered to call as witnesses Institutes and professionals who it feels can assist it in undertaking the tasks

[*Text*]

tâches qui lui sont confiées. Ce Comité aura besoin d'un budget et d'un centre de recherche. Il est proposé que son président soit un membre de l'Opposition officielle et que son vice-président fasse partie du gouvernement.

Le troisième comité proposé, monsieur le président, c'est le Comité des dépenses proposées: Il est proposé que ce comité soit constitué à titre de comité permanent de la Chambre. Toutes les propositions de dépenses du gouvernement (Budget), en fait c'est plutôt du Livre bleu qu'il s'agit, lui seront confiées et il sera particulièrement chargé d'examiner les parties II et III du Budget principal des dépenses. La caractéristique essentielle de ce comité, qui est actuellement absente du processus d'examen, réside dans le fait que celui-ci pourra établir les rapports entre les propositions de dépenses, et rapprocher ces propositions des renseignements fournis par le Comité des comptes publics sur le rendement passé de programmes identiques ou similaires.

Le comité sera divisé en sous-comités analogues à ceux du Comité des comptes publics, c'est-à-dire qu'ils respecteront la structure des enveloppes, et il pourra renvoyer les propositions de dépenses aux comités permanents appropriés. Il recevra ensuite de ces comités permanents des rapports et des recommandations visant à réduire les crédits proposés au besoin.

• 1020

Le Comité sera habilité à examiner les politiques ministérielles qui sous-tendent les dépenses proposées et à recommander à la Chambre des communes des réductions des crédits.

En raison du rôle prioritaire qu'il jouera dans le processus d'étude du Budget, ce Comité devra disposer d'un centre de recherche adéquat lui permettant de fournir aux comités permanents des renseignements provenant du Comité des comptes publics ayant rapport à des dépenses analogues dans le passé, ainsi qu'une analyse en profondeur des données fournies par le gouvernement à l'appui des «propositions de dépenses» courantes (Partie III).

Il est envisagé que le rapport présenté par ce Comité à la Chambre des communes contienne un examen des résultats passés des programmes, un commentaire sur l'efficacité de la proposition courante et une recommandation pouvant prendre la forme d'une motion portant augmentation ou réduction d'un crédit.

Le quatrième comité proposé par votre Sous-comité, monsieur le président, est un Comité s'occupant des organismes paragouvernementaux. Il faudrait créer un comité permanent de la Chambre des communes voué exclusivement à ce quasi-gouvernement qu'est le réseau des sociétés de la Couronne et des organismes gouvernementaux. Celui-ci recevrait automatiquement tous les rapports annuels des organismes quasi gouvernementaux, qu'il s'agisse des sociétés propriété exclusive du gouvernement du Canada, de celles qui appartiennent en partie au gouvernement et sont contrôlées par lui, et de celles qui lui appartiennent en partie, mais ne sont pas contrôlées par lui.

[*Translation*]

assigned. The Committee will require both a budget and a research centre. It is proposed that its Chairman be a member of the Official Opposition and its vice-chairman be a member of the government.

The third committee we recommend, Mr. Chairman, is the Proposed Expenditures Committee. It is proposed that this Committee be constituted as a standing committee of the House. It will receive a permanent reference of all spending proposals of the government (estimates), that is, the Blue Book, and will be particularly responsible for reviewing Part II and Part III of the Estimates. The unique feature of the Committee, which is presently missing from the scrutiny process, is that it will be able to relate proposals for expenditure one to the other and relate these proposals to the information provided by the Public Accounts Committee dealing with past performance of these or similar programs.

The committee will be divided into sub-committees similar to those proposed for the Public Accounts Committee, that is, reflecting the envelope structure, and will have the pwer to refer the proposals for expenditure to the appropriate Standing Committees. It will then receive from the Standing Committees' reports and any recommendations to reduce the expenditure vote.

The Committee will be empowered to review the departmental policies which support the proposed expenditures and to recommend to the House of Commons reductions of votes.

This Committee because of its senior status in relation to the estimates will have to be supported by an appropriate research facility to enable it to give the Standing Committees information provided by the Public Accounts Committee relating to similar expenditure patterns in the past and an in-depth analysis of the information provided by the government to support the present "proposal for expenditure" (i.e. Part III).

It is envisaged that the report to the House of Commons from this Committee would include a review and examination of past program experience, a commentary on the effectiveness of the present proposal and a recommendation which could take the form of a motion to increase or reduce a vote.

The fourth committee recommended by the Sub-committee, Mr. Chairman, is the Committee on Quasi-Governmental Bodies. A standing committee of the House of Commons should be established to deal solely with the quasi-government of Crown corporations and government agencies. It should receive by automatic referral all annual reports of all quasi-governmental bodies, be they wholly owned, partially owned and controlled, or partially owned and not controlled by the Government of Canada.

[*Texte*]

Ces rapports seraient examinés par ce Comité qui serait chargé d'effectuer des recherches dans ces rapports et pourrait renvoyer les rapports annuels aux comités permanents appropriés afin qu'ils les étudient et formulent des recommandations le cas échéant.

Ce Comité permanent des organismes quasi gouvernementaux devrait être habilité à ordonner des enquêtes sur le mandat, les objectifs et l'administration de ces organismes et à évaluer le rendement de leurs fonctionnaires supérieurs et de leurs conseils d'administration.

Avec votre permission, monsieur le président, je vais maintenant demander à M. Huntington de conclure la lecture du rapport.

The Chairman: Thank you, Mr. Lachance. Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman.

"The Scrutiny Process—Closing the Loop", which is what we are here to try to accomplish.

The new process of dealing with the totality of government finance, as set out above, relies on the proper functioning of a number of interdependent parts. In the first place, the committee system, as it relates to scrutiny, must be reorganized. The establishment of the four committees outlined above is essential. The committee activities will have to be co-ordinated and the information gleaned from one committee must be made available to the other committees in a comprehensive form. The results of the hearings of the fiscal framework committee must be analysed and rendered to the proposed expenditures committee, in order for it to more easily identify the areas which should be probed when the government submits its estimates—that is, its proposals for expenditure—for approval.

In addition, the results of the Public Accounts Committee dealing with past expenditures, matching them against the ends they were designed to achieve, must be brought to the attention of the proposed estimates committee. With the knowledge obtained from both the fiscal framework committee and the Public Accounts Committee, the proposed estimates committee, through its subcommittees, should be able to provide the relevant standing committee with a comprehensive critique of the proposed expenditures when they are referred to the standing committee.

Finally, the creation of a standing committee dealing solely with quasi-governmental bodies fills a large void in the accountability process which heretofore has not been addressed.

However, in order for this system to function efficiently and effectively, it is mandatory that the major scrutiny committees be served by excellent research bases. The goal in the scrutiny process is to attempt to match the expertise available to the government which proposes the expenditures. The four research bases serving the Public Accounts Committee, the fiscal policy framework committee, the proposed expenditures committee, and the committee on quasi-governmental bodies,

[*Traduction*]

These reports would be examined by this committee, which would be responsible for research into the reports and could refer the annual reports to the appropriate Standing Committees for scrutiny and possible recommendations.

This Standing Committee on quasi-governmental bodies should have the power to order enquiries into the mandates, objectives and conduct of these bodies and also be able to examine their chief executive officers and the boards of directors.

With your permission, Mr. Chairman, I will now ask Mr. Huntington to finish reading the report.

Le président: Merci, monsieur Lachance. Monsieur Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président.

«Le processus d'examen - Boucler la boucle», c'est ce que nous essayons de faire.

Ce nouveau processus de traitement de l'ensemble des finances gouvernementales décrit ci-dessus repose sur le fonctionnement adéquat d'un certain nombre de parties interdépendantes. Il faut d'abord réorganiser le système des comités en ce qui concerne les fonctions d'examen. La création des quatre comités précités est essentielle. Les activités des comités devront être coordonnées et les données recueillies par un comité devront être à la disposition des autres sous une forme compréhensible. Les résultats des audiences du Comité du cadre de la politique fiscale devront être analysés et remis au Comité des dépenses proposées pour que celui-ci puisse plus facilement identifier les secteurs devant faire l'objet d'un examen en profondeur au moment où le gouvernement dépose son Budget (propositions de dépenses).

De plus, les constatations du Comité des comptes publics en ce qui concerne les dépenses passées et leur comparaison avec les objectifs qu'elles devaient permettre d'atteindre doivent être portées à l'attention du Comité des dépenses proposées. Grâce aux renseignements obtenus du Comité du cadre de la politique fiscale et du Comité des comptes publics, le Comité des dépenses proposées, par le truchement de ses sous-comités, devrait être en mesure de fournir au Comité permanent approprié une critique globale des dépenses proposées au moment où elles sont renvoyées aux comités permanents.

Enfin, la création d'un comité permanent chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux comble une lacune importante dans le processus de responsabilité, qui n'avait donc jamais encore fait l'objet d'un examen.

Cependant, pour que ce système fonctionne efficacement, il est essentiel que les principaux comités d'examen disposent de bases de recherche excellentes. Le processus d'examen a pour objet de tenter d'aboutir à un niveau de compétence correspondant davantage à celui des experts dont dispose le gouvernement qui propose les dépenses. Les quatre bases de recherche servant le Comité des comptes publics, le Comité du cadre de la politique fiscale, le Comité des dépenses proposées et le

[*Text*]

will each have a director and staff; they should be linked though a co-ordinating director whose responsibility would be to ensure that information flowed in a usable fashion through the entire process. This strengthening of the accountability procedure should expose ad hoc spending programs imposed on the regular program planning procedure.

• 1025

Reasons for inolvement of parliamentarian: A criticism which might be levied against the system set out above is that it will be difficult to find members of Parliament who are willing to spend the time necessary to make this proposal effective. It is obvious that these committees will become the foundation of the financial operation of the Government of Canada.

We therefore propose that, because of the senior status of these important committees, the committee chairmen be reimbursed for their efforts at the same level as ministers of state, and that the vice-chairmen receive the same pay as a parliamentary secretaries. We also anticipate that the service on these committees will become a training ground for senior political appointments.

However, all these proposed structural changes and incentives for involvement of parliamentarians will be fruitless if members do not develop new attitudes. As parliamentarians, we in Canada are not holding the system to account, and the taxpayer is beginning to feel that he is without representation. As we attempt to correct this trend in growth, we must wrestle with two negative, but very important, realities. First; the status and, therefore, the incentive for senior bureaucrats is measured in person-years administered and the magnitude of departmental spending. Second and important to all of us is that politicians are big spenders and survive on promises, new programs, and favours delivered. Parliamentarians will have to accept the challenge and close the accountability loop.

Our Office of the Auditor General, our Office of the Comptroller General, the Standing Committee on Public Accounts, in company with a major effort from within the bureaucracy, have moved us well into the world of comprehensive audit; the systems and value-for-money approach for improved economy results in efficiency and effectiveness in our accountability probes. Our spending policies are now in five envelopes that allow a functional, rather than merely a departmental, examination of expenditures.

We have implemented a new Part III of the estimates which organizes the information within our system into a more usable form for an improved accountability probe by the member of Parliament. This magnificent effort is all in place

[*Translation*]

Comité des organismes quasi gouvernementaux disposeront chacune des services d'un directeur et de son personnel et la liaison devrait être assurée par un directeur de la coordination qui veillera à ce que l'information soit diffusée de façon compréhensible dans l'ensemble du processus. Le renforcement de la procédure de responsabilité permettra de découvrir les programmes de dépense spéciaux intégrés à la procédure normale de planification des programmes.

Motifs en faveur de la participation des parlementaires: On peut critiquer le système décrit ci-dessus en invoquant le fait qu'il sera très difficile de trouver des députés disposés à consacrer le temps nécessaire à la réalisation de cette proposition. Il est évident que ces comités deviendront le fondement du fonctionnement financier du gouvernement du Canada.

En raison du statut prépondérant de ces importants comités, il est donc proposé que les présidents de ceux-ci soient rémunérés au même niveau que les ministres d'État et que les vice-présidents reçoivent le même salaire que les secrétaires parlementaires. Il est également prévu que l'activité au sein de ces comités permettra aux intéressés d'acquérir la formation préalable à toute nomination à des niveaux politiques élevés.

Toutefois, tous ces changements structurels et stimulants proposés pour inciter davantage les parlementaires à participer à l'examen des prévisions budgétaires ne porteront fruit que si les députés adoptent une attitude nouvelle. En tant que parlementaires, nous, au Canada, ne veillons pas à la responsabilité au sein du système et les contribuables commencent à penser qu'ils ne sont pas représentés. Or, dès que nous tentons de corriger cette tendance à la hausse, nous sommes aux prises avec deux réalités négatives, mais néanmoins très importantes. D'abord, la position et donc la motivation des hauts fonctionnaires dépend des années-personnes administrées et de l'ampleur des dépenses du ministère. Deuxièmement, et ceci est important pour chacun de nous ici, les hommes politiques sont de grands dépensiers et ils survivent sur la foi de promesses, de nouveaux programmes et de faveurs consenties. Les parlementaires devront accepter de relever le défi et de boucler la boucle.

Notre bureau du vérificateur général, notre bureau du contrôleur général, le Comité permanent des comptes publics, ainsi que les efforts considérables venant de l'intérieur du système, nous ont entraînés dans l'ère de la vérification globale, nous faisant adopter des méthodes reposant sur des systèmes précis et sur la rationalisation des dépenses en vue d'améliorer l'efficacité de nos systèmes de responsabilité et donc d'accroître les économies. Nos politiques de dépense sont maintenant réparties en cinq enveloppes qui permettent un examen des dépenses par fonction et non tout simplement par ministère.

Nous avons appliqué la nouvelle Partie III du budget qui permet d'organiser l'information sous une forme plus facile à utiliser pour que les députés puissent mieux vérifier les responsabilités. Le décor est posé; il ne reste plus maintenant au

[*Texte*]

now and waiting for the parliamentarian, that big spender, to play his part and close the accountability loop. The internal apathy among both bureaucrats and politicians must come to an end for, if it continues, it will pose a threat to our representative form of parliamentary government.

Implementation: The problem which remains is how to apply the principles stated above in terms of parliamentary procedure and practice. Neither ministerial nor bureaucratic responsibility can be defined by standing order; neither can the standing orders provide for the appoint of a nonpartisan committee. There are a number of things which can be done,. such as the following:

The necessary committees can be set up by standing order and equipped with the power need to fulfil the functions described in this paper.

These committees should be provided with a specific budget which would enable them to set up a secretariat, hire staff, both permanent and temporary, to travel as required, and to commission independent projects and studies. They should have unrestricted powers to summon witnesses, and their power to call ministers and public servants should not be subject to ministerial refusal.

All documents relevant to the investigations of these committees should be furnished automatically by standing order.

Four days in every calendar year should be set aside if required to debate the report of these committees. Such debates could be requisitioned by a minimum of 25 members and take place on a votable motion if desired.

• 1030

The proposed expenditures committee should have the power to recommend to the House that the vote on the estimates be reduced and that this may be done in the form of a debatable motion.

In conclusion, Mr. Chairman, this report contains recommendations which, if implemented, will dramatically change financial, administrative and ministerial accountability of the government and senior public servants to Parliament. Changes are suggested in both administrative and ministerial responsibility in an effort to define the lines separating these two different relationships to Parliament in the world of modern government.

A new committee system relating to financial accountability is suggested. Under this system, the information made available to the standing committees, when scrutinizing estimates, will be better organized and documented, thus enabling the questioning of proposals for expenditures to be more effective.

It is vital for this system to operate as designed, that the research base recommended to serve the Fiscal Framework Committee, the Proposals for Expenditures Committee, the Public Accounts Committee and the Quasi-governmental Bodies Committee, be adopted. The foundation of the work of

[*Traduction*]

parlementaire qu'à jouer son rôle et à boucler la boucle du système de responsabilité. L'apathie qui règne à la fois chez les bureaucrates et les hommes politiques doit s'estomper car, s'il continue d'en être ainsi, elle deviendra une menace à notre système parlementaire représentatif.

Application des mesures proposées: Le problème qui demeure en suspens est le suivant: Comment appliquer les principes ci-dessus à la procédure et aux règlements parlementaires. La responsabilité ministérielle et bureaucratique ne peut être définie dans le Règlement qui ne peut prévoir non plus la création d'un comité non partisan. Voici un certain nombre de mesures qui peuvent être adoptées:

Les comités nécessaires peuvent être prévus au Règlement et dotés des pouvoirs leur permettant de s'acquitter des fonctions décrites dans le présent document.

Ces comités devraient se voir accorder un budget précis pour se constituer un secrétariat, engager des employés permanents et temporaires, se déplacer au besoin et commander des projets et des études indépendantes. Ils devraient jouir de tous pouvoirs de convoquer des témoins; quant à leurs prérogatives leur permettant de convoquer ministres et fonctionnaires, elles ne devraient pas être assujetties à la discrétion ministérielle.

Tous les documents pertinents à l'étude de ces comités devraient être fournis automatiquement aux termes du Règlement.

Quatre jours par année civile devraient être réservés, au besoin, à l'étude des rapports de ces comités. Ces débats devraient être demandés par au moins 25 députés et sur motion spontanée, s'il y a lieu.

Le comité des dépenses proposées devrait être autorisé à recommander à la Chambre de réduire certains crédits budgétaires et ce au moyen d'une motion pouvant faire l'objet d'un débat.

En conclusion, monsieur le président, le présent rapport contient des recommandations qui, si elles sont appliquées, modifieront radicalement la responsabilité financière et administrative des ministres, du gouvernement et des fonctionnaires à l'égard du Parlement. Des modifications sont proposées à la responsabilité administrative et ministérielle dans le but de délimiter la frontière entre ces deux aspects différents des parlements modernes.

Il est suggéré de créer un nouveau système de comités au sujet de la responsabilité financière. En vertu de ce système, les renseignements fournis aux comités permanents, lors de l'étude des prévisions budgétaires, seront plus précis et détaillés, donnant ainsi plus de poids à leurs travaux.

Pour que ces comités fonctionnent comme prévu, il est essentiel que soient engagés les recherchistes qu'il a été recommandé d'affecter au comité cadre de la politique fiscale, à celui des prévisions budgétaires et à celui des comptes publics, de même qu'au comité des organismes quasi-gouvernemen-

[*Text*]

these four committees is based on the disclosure and better use of information in the public domain.

Mr. Chairman, there are matters this paper does not address, and these should be left for discussion before the Special Committee on Standing Orders and Procedure. Such matters as the size of these committees, the timing of their reports, changes to the supply calendar presently in the Standing Orders and accommodation are some examples.

These proposals contained in this report should be viewed as the framework for a new beginning, designed to bring financial control within the grasp of Parliament.

Mr. Chairman, it is with a great deal of humility and pleasure that both Mr. Lachance and I wish to acknowledge, with thanks, the contribution to this paper of Mr. Tom Czarski of the Department of External Affairs; Mr. Hugh Hanson and Mr. J.P. Boisclair, the Canadian Comprehensive Audit Foundation; Mr. C.W. Woodley, Parliamentary Liaison Office, Office of the Auditor General; Mr. Philip Laundy, Clerk at the Table; and Mr. Bruce Carson of the Research Branch of the Library of Parliament, who was up most of the night having this ready so we could present it to you today, sir.

There are attached a series of appendices to this report, which I think colleagues on this committee will find useful as we move from this paper to the examination and integration of time and existing procedures with new procedures proposed.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Huntington and Mr. Lachance, I think the least I can say on behalf of the committee is that we are in your debt. You have certainly—

Some hon. Members: Hear, hear!

The Chairman: —shown you knew the subject and that you have put a great deal of effort into the preparation of this document, which I find excellent. It will serve as a basis of discussion in this committee as we strive to arrive at the recommendations that will help parliamentarians, if they are put into place, make a study of expenditures and all the fiscal arrangements made by governments, in a more serious and credible fashion.

Messrs. Lachance and Huntington, I can see by the applause the members of the committee are very much in agreement with me.

I have four names on my list, already. I would like to give you the order in which I will call them: Mr. Dionne, Mr. Simmons, Mr. Allmand and Mr. McGrath, in that order.

Mr. Cousineau: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Cousineau.

[*Translation*]

taux. La base des travaux de ces quatre comités reposent sur la divulgation et une utilisation plus efficace des renseignements publiés.

Monsieur le président, il y a certaines questions que le présent rapport n'aborde pas et qui doivent être discutées devant le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure. Qu'il suffise de mentionner notamment la taille des comités, l'échéancier pour leurs rapports, les modifications au calendrier d'étude des subsides actuellement prévu dans le Règlement de même que les locaux des comités.

Les propositions contenues dans le rapport doivent être considérées comme le cadre d'une étude nouvelle sur les moyens permettant au Parlement d'assurer un meilleur contrôle financier.

Monsieur le président, très humblement, il nous fait plaisir, à M. Lachance et à moi-même, de remercier, pour leur participation au présent rapport, M. Tom Czarski, du ministère des Affaires extérieures; MM. Hugh Hanson et J.P. Boisclair, de la Fondation canadienne de la vérification intégrée; M. C.W. Woodley, du Bureau de liaison parlementaire du vérificateur général; M. Philip Laundy, greffier à la table et M. Bruce Carson, du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. M. Carson a passé la majeure partie de la nuit à finir de préparer ce document à votre intention.

Vous trouverez, en annexe à ce rapport, certains renseignements que nous avons jugés pouvoir être utiles à nos collègues du comité puisque, après les questions traitées dans ce document, nous passerons à l'étude et à l'intégration du temps alloué et des procédures actuelles avec les nouvelles procédures proposées.

Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Huntington, monsieur Lachance, le moins que je puisse dire au nom des autres membres du comité, c'est que nous vous sommes très obligés. Vous avez certainement . . .

Des voix: Bravo!

Le président: . . . démontré que vous connaissiez bien le sujet et vous avez consacré beaucoup d'efforts à la préparation de ce document, que je trouve excellent. Nous en ferons le fondement de notre discussion ici en comité lors de la préparation des recommandations qui aideront les parlementaires, si elles sont mises en vigueur, à étudier les dépenses et les arrangements fiscaux des gouvernements, d'une façon plus sérieuse et plus digne de foi.

Messieurs Lachance et Huntington, je constate que les autres membres du comité applaudissent, c'est donc qu'ils sont d'accord avec moi.

J'ai déjà quatre noms inscrits sur ma liste. Je vous les cite dans l'ordre: MM. Dionne, Simmons, Allmand et McGrath.

M. Cousineau: J'invoque le règlement, monsieur le président.

Le président: Allez-y monsieur Cousineau.

[*Texte*]

M. Cousineau: Je remarque qu'à la page 9, la version française n'est pas conforme à la version anglaise: il y a un paragraphe qui a été omis complètement.

Le président: Quel est le titre, monsieur Cousineau? «Responsabilité des fonctionnaires»?

M. Cousineau: Le paragraphe suivant n'apparaît pas dans la version française:

À minister should also be accountable for any interventions . . . .

M. Lachance: A la page 9 de la version anglaise, monsieur le président, premier paragraphe.

• 1035

The Chairman:

A minister should also be accountable for any interventions he may make in the administrative process.

M. Cousineau: Cette partie-là, monsieur le président, n'apparaît pas dans la version française.

Le président: D'accord. Merci beaucoup, monsieur Cousineau.

Je donne maintenant la parole à M. Dionne, suivi de M. Simmons, M. Allmand et M. McGrath.

Mr. Dionne, please.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Thank you, Mr. Chairman. I would like to add to what you have said. I think this paper is so important, so well-prepared and presented, that it will in fact become the standard by which the work of this committee will be judged. I think we have here finally got to the nub of the problem that members of Parliament face and about which we carp all the time: that we have no control over those things for which we were elected.

I believe, as well, that if we implement the thrust of this paper we will have gone a long way to making members of Parliament what indeed they are supposed to be: representatives of the country, not just representatives of a particular electoral district. I think all of us owe a very large debt of gratitude to Mr. Huntington and Mr. Lachance.

Having heard it for the first time, there is some confusion in my mind, and I would like to ask either one of the two members who prepared the paper if they could explain or give us a thumbnail sketch of the relationship that would exist between the four committees they are suggesting in this paper and the various standing committees which we dealt with at some length in our first interim report.

Is it that the four committees here will deal with the policy proposals, the expenditure proposals and the actual accountability of that expenditure, and the standing committee then will deal with the implementation, so to speak, at the departmental level rather than on the envelope level? Is that how you see it being broken down, or have I misunderstood the paper?

[*Traduction*]

Mr. Cousineau: I note that on page 9 of the French text, there is a discrepancy with the English version. There is a paragraph totally missing.

The Chairman: What is the title, Mr. Cousineau? "Bureaucratic Accountability"?

Mr. Cousineau: The following paragraph does not appear in the French text:

A minister should also be accountable for any interventions . . .

Mr. Lachance: On page 9 of the English version, Mr. Chairman, first paragraph.

Le président:

Un ministre doit également être responsable de toutes les interventions qu'il fait dans le processus administratif.

Mr. Cousineau: That part, Mr. Chairman, does not appear in the French text.

The Chairman: Very well. Thank you very much, Mr.Cousineau.

I will now give the floor to Mr. Dionne, followed by Mr. Simmons, Mr. Allmand and Mr. McGrath.

Monsieur Dionne.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Merci, monsieur le président. Je voudrais à mon tour répéter que ce document si important, si bien documenté et si bien présenté, deviendra en fait un excellent exemple du travail de notre comité. Je pense que finalement nous avons mis le doigt sur le problème auquel se heurtent les députés et qui nous fait nous plaindre constamment. Nous n'avons en effet pas la possibilité de remplir les fonctions pour lesquelles nous sommes élus précisément.

En outre, je crois que si nous mettons en application les propositions de ce document, nous aurons largement contribué à redonner aux députés les fonctions qui sont censées être les leurs: représenter le pays, non seulement un district électoral donné. Je pense que tous nous sommes très reconnaissants à MM. Huntington et Lachance.

Je n'ai lu ce rapport qu'une fois, et il y a certaines choses qui ne sont pas claires dans mon esprit. Je voudrais qu'un des deux auteurs nous explique, brièvement, les rapports qui existeraient entre les quatre comités proposés dans le document et les divers comités permanents dont nous avons traité abondamment dans notre premier rapport intérimaire.

Ces quatre comités, ici proposés, s'occuperont-ils des propositions de politique, des dépenses proposées et de la responsabilité véritable pour ces dépenses, alors que les comités permanents s'occuperont de la mise en vigueur, si vous le voulez, à l'échelon ministériel plutôt qu'au niveau de l'enveloppe? Est-ce ainsi que vous concevez la répartition des tâches ou serait-ce que j'ai mal compris?

[*Text*]

Mr. Huntington: Mr. Chairman, if I may. Basically you are dealing with the macro-economic down to the micro-economic continuum from macro-policy in terms of revenue collection and revenue spending down through the detail of mandates, objectives, and programs, down through to the audit, down through to the public accounts. There is a cross-over between that which is political and that which is apolitical.

I envision the four committees and the research centres attached to those four committees being co-ordinated by a co-ordinator that will allow the co-ordination of the information gleaned from the work of the four committees to be co-ordinated and fed out to the micro-examination of programs. And I would think, from the work of these committees dealing with the major elements of the expenditure, that you would have a feeding out to the standing committees at the time of the estimates, or in the event of legislation, or in the event of a new Crown corporation, or in the event of any number of things that will happen; that you would have a new research resource in which to be able to handle performance against mandate, against objectives, past, present and future.

I would see it as being a supporting element to the standing committees. These four committees, in no way, shape or form, could handle the magnitude of the problem of controlling $65 billion, $75 billion, $85 billion. So it is a case of better utilizing the information available for the standing committees of the House.

• 1040

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): So in other words, you become the source by which the standing committees are able to do the work that they should actually be doing, instead of the hit-and-miss approach we have been subject to since the years I have been here, anyway.

Mr. Lachance: May I just add one little thing to what Mr. Huntington has just said as to the dove-tailing between this structure that is proposed and the actual standing committees' continuing work that we will have to do in terms of the estimates. At present, the House refers *en vrac*—in bulk—the estimates of given departments to a standing committee, or a given standing committee, by topics. In Transport you will get, of course, the Ministry of Transport and related matters. Under the proposed plan, the estimates will be referred to the proposed estimates committee, which will then make a functional analysis of those estimates, get the information from the Public Accounts Committee and from the fiscal framework committee, put it into perspective— those estimates—and then will feed them out to the relevant standing committee, which will then be in a position to make a comprehensive study of the estimate that is referred, because it will then have both the before-the-fact analysis of what has happened in the years and the analysis of the public accounts in terms of the administrative assessment on how those programs have been delivered in the past.

[*Translation*]

M. Huntington: Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question. Il s'agit ici de toute la gamme des tâches, de la macro-économique à la micro-économique, de la macro-politique, comportant la perception des recettes et la dépense des recettes, jusque dans le moindre détail des mandats, des objectifs et des programmes, jusqu'à la vérification, jusqu'aux comptes publics. Il y a chevauchement entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas.

Selon moi, les quatre comités et les centres de recherche qui leur seraient adjoints, seraient coordonnés par un coordonnateur qui veillera à ce que les renseignements obtenus par le travail de ces quatre comités soient acheminés vers ceux dont la tâche sera l'examen des programmes par le menu. On peut supposer que le travail de ces comités qui s'attacheront aux éléments majeurs des dépenses permettra de renseigner les comités permanents au moment de l'étude des prévisions budgétaires, ou au moment de l'étude d'un projet de loi, ou au moment où on envisagera de créer une nouvelle société de la Couronne. Ainsi, on disposera d'une autre source de recherches qui permettra de mieux comparer la «performance» et les mandats, la «performance» et les objectifs, passés, présents ou futurs.

Je pense que ces quatre comités seront des comités d'appui pour les comités permanents. Il est impensable que ces quatre comités puissent de quelque façon que ce soit s'attaquer au contrôle d'un budget de 65 milliards de dollars, 75 milliards de dollars ou 85 milliards de dollars. Il s'agit donc d'aider les comités permanents de la Chambre à mieux utiliser les renseignements disponibles.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): En d'autres termes, ces quatre comités permettront aux comités permanents de faire effectivement le travail qui leur est confié, plutôt que d'aborder les questions à tâtons, comme on le fait depuis des années, depuis que je suis député en tout cas.

M. Lachance: Je voudrais ajouter quelque chose à ce qu'a dit M. Huntington. La structure ici proposée établit une charnière entre les comités proposés et les comités permanents qui continueront d'étudier les prévisions budgétaires. Pour l'instant, la Chambre renvoit en vrac les prévisions budgétaires de certains ministères à un comité permanent donné, suivant les secteurs. Au Comité des Transports, par exemple, on étudie les prévisions budgétaires du ministère des Transports et d'autres questions connexes. En vertu du régime proposé, les prévisions budgétaires seraient déférées au Comité des Prévisions budgétaires proposé, qui après en avoir fait une analyse fonctionnelle, après avoir obtenu des renseignements auprès du Comité des Comptes publics, du Comité câdre de la Politique fiscale, mettrait ces prévisions budgétaires en perspective, et les assignerait aux comités permanents appropriés qui seraient alors en mesure d'en faire une étude exhaustive, à cause précisément de cette analyse préalable et de l'analyse du Comité des Comptes publics, du point de vue de l'évaluation administrative de la concrétisation des programmes dans le passé.

[*Texte*]

It will then be in a position, Mr. Chairman, to do a much better job in terms of analysing if the present estimates, as they are proposed by the government, really are relevant to what the amending legislation has asked that program to do, and also the performance of those programs in previous years. It will put everything into perspective, if you want, and it will give the standing committee a much better chance to prepare its work in assessing a given estimate.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Dionne.

I think Mr. Huntington wants to give us a few pointers on the chart here that goes with one of the documents in the presentation.

Mr. Huntington: I am not sure that this does, but the title to our paper was *Closing the Loop*, and if you will just keep this loop and the bypass in your mind, I think a lot of it is going to fall into place, Mr. Dionne.

If you have over here Public Accounts, dealing with expenditures—expenditures being part of the past—and that information comes up here and is available to the fiscal policy framework committee, that past experience can be fed in here on the macro-examination. This information then is available and comes over on both of these flows to the proposed expenditures committee, and the proposed expenditures committee then feeds out to the standing committees of the House. If you keep your eye on that flow, it is going to be pretty well impossible for ad hoc decisions to come into the centre and absolutely disturb well planned programs and expenditures. So when we talk about closing the loop, I would like you just to keep this process in mind.

Mr. Lachance: And the top does not exist now at all.

Mr. Huntington: It does not exist at all. That is why they have had to appoint a royal commission: the House has not been doing its job.

Down here, quasi-governmental bodies: the whole Crown corporation problem has to be examined, because that is a sub-government that is now out of control, outside of our process.

So I would compliment Mr. Bruce Carson on the design of this, because I found it very helpful.

The Chairman: Thank you.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Dionne.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): I think we really have something here that is going to prove the worth of

[*Traduction*]

Ainsi, monsieur le président, les comités permanents pourront faire un bien meilleur travail, c'est-à-dire se demander si les prévisions budgétaires proposées par le gouvernement correspondent bien à ce que les dispositions législatives exigent du programme prévu, et ils pourront se demander également si la performance de ces programmes dans les années précédentes justifie que ces programmes soient reconduits. Tout sera vu dans son contexte, si vous le voulez, et cela donnera aux comités permanents une préparation beaucoup plus complète leur permettant de faire l'évaluation de prévisions budgétaires données.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Dionne.

Je pense que M. Huntington veut nous donner quelques explications sur le graphique qui se trouve en annexe aux documents.

M. Huntington: Je ne sais pas si notre document répond à la promesse de son titre, boucler la boucle, mais monsieur Dionne, gardez cette boucle de même que le noeud, dans votre esprit, et vous comprendrez facilement.

Si vous regardez ici le Comité des Comptes publics, où il est question des dépenses, des dépenses passées, s'entend, vous constatez qu'il y a des renseignements qui correspondent à ce qui sera recueilli par le Comité cadre de la Politique fiscale, et les renseignements sur l'expérience passée s'insérera dans la macro-étude. Tous ces renseignements sont ensuite transmis au comité des dépenses proposées, qui à son tour les transmettrait aux divers comités permanents de la Chambre. Si vous regardez le cheminement de ces renseignements, vous constaterez qu'il sera impossible de prendre des décisions ad hoc au centre, de court-cicuiter des programmes et des dépenses bien planifiés. Ainsi, quand nous parlons de boucler la boucle, il ne faut pas que vous perdiez de vue ce processus.

M. Lachance: N'oubliez pas que tout ce qui est en haut n'existe pas encore.

M. Huntington: En effet. Voilà pourquoi il faut nommer une commission royale d'enquête: en effet, la Chambre ne peut pas faire son travail.

Plus bas, les organismes quasi-gouvernementaux. Il faut bien étudier tout le problème des sociétés de la Couronne, car il s'agit d'un gouvernement parallèle qui est incontrôlé actuellement, qui nous échappe totalement.

Je tiens à offrir mes compliments à M. Gruce Carson qui lui-même a conçu cette «filière» que je trouve très utile.

Le président: Merci.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Monsieur le président.

Le président: Allez-y, monsieur Dionne.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Je pense que nous avons ici les éléments qui permettront de prouver la

[*Text*]

this committee. Is it the intention of the committee, then, that this will be the subject of our next interim report?

• 1045

The Chairman: I am under the impression that it is such an important part of our work that it will end up as the subject of a report. Whether that would be by itself or with other subjects would be a decision of the committee, but I would not be surprised if it became a report by itself, it is so important. I am in the hands of the committee on that.

Our adviser just pointed out to me that there will also be an opportunity for the committee to discuss with our British counterparts their system, which they have just begun to put in place. The two members of the subcommittee may wish to add to their own document, following the discussions we will have with our British colleagues. The subject is one of such importance that I would well imagine that the committee might consider reporting on this as one report by itself, but that is a decision we can take as we go down the line.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, if I may, on a point of order. I do not want to contradict at all what you said, because it reflects, I suggest, the importance that we want to give to that.

In our third report, there were two topics on which we said that we would want to report specifically, and those were, course, the speakership and the second one is accountability.

The Chairman: Right.

Mr. Lachance: We did not know at that time, because it depends on the flow of events, which would be the exact order. So we do not know as of yet if that would be the next in the report of this committee. It could well be.

The Chairman: Yes.

Mr. Lachance: I think the committee had acknowledged the importance of the subject by saying in the third report that it would, in effect, be the subject of an interim report by itself.

The Chairman: Right. We also know that there are some very important groups that wish to come before us. The two members of the subcommittee, Mr. Huntington and Mr. Lachance, mentioned the Auditor General, Comptroller General—everything of that nature; we also know that the Business Council on National Issues is interested, the Canadian Bar Association is interested. So there may be four, five or six witnesses who would have to be heard by this committee before we arrive at the point that we can make specific recommendations.

I do not know if that answers your question.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): Yes, it does, Mr. Chairman, and I have many more, but I do not want to take any more time now.

The Chairman: Okay, I will go to Messrs. Simmons, Allmand, McGrath, Cousineau and Baker.

[*Translation*]

valeur de notre comité. Le comité voudrait-il, dans ce cas, que nous en fassions l'objet de notre prochain rapport provisoire?

Le président: Pour moi, cet aspect est une partie très importante de notre travail et je crois que nous pourrions en faire le sujet d'un rapport. Le comité pourra décider si un rapport doit être rédigé sur ce sujet unique ou sur une combinaison de sujets; compte tenu de son importance, cependant, je crois qu'on pourrait en faire l'objet d'un rapport. C'est au comité à décider.

Notre conseiller me signale que le comité pourra également discuter avec les parlementaires britanniques qui viennent de commencer à mettre en place un nouveau régime. Après ces discussions avec nos confrères britanniques, les deux membres du sous-comité voudront peut-être compléter leurs documents. Le sujet est tellement important que je m'imagine bien que le comité pourrait décider de présenter un rapport sur ce seul sujet; cependant c'est une décision que nous aurons à prendre plus tard.

M. Lachance: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je ne voudrais pas contredire ce que vous dites, car cela démontre bien, je crois, l'importance que nous voulons accorder à ce sujet.

Dans notre troisième rapport, nous avons déclaré vouloir présenter des rapports précis sur deux sujets, à savoir la présidence et l'imputabilité.

Le président: En effet.

M. Lachance: Nous ne savions pas à ce moment-là dans quel ordre ces deux sujets seraient traités. Nous ne savons pas non plus si ces sujets feront l'objet du prochain rapport du comité. C'est possible.

Le président: Oui.

M. Lachance: Selon moi, le comité a reconnu l'importance du sujet en précisant dans son troisième rapport que ce sujet ferait l'objet d'un rapport provisoire.

Le président: En effet. Nous savons également que certains groupes très importants veulent venir témoigner. Les deux membres du sous-comité, MM. Huntington et Lachance, ont fait allusion au vérificateur général et au contrôleur général; nous savons également que le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national voudrait venir témoigner, ainsi que l'Association du Barreau canadien. Donc, nous avons peut-être quatre, cinq ou six témoins à recevoir avant d'être en mesure de faire des recommandations précises.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Oui, monsieur le président. J'aurais beaucoup d'autres questions à poser mais je ne veux pas prendre trop de temps maintenant.

Le président: D'accord, je donne maintenant la parole à M. Simmons, suivi de MM. Allmand, McGrath, Cousineau et Baker.

[*Texte*]

Mr. Simmons: Mr. Chairman, first of all I would want to commend Ron and Claude-André for what is clearly a major undertaking and one that appears to have been done quite well. I want to get to the detail in the moment.

Just let me observe two things in passing; first of all, that the technique the committee has used here in assigning a particular area to two or three members is a very good one because it obliges people who know the subject, like Claude-André and Ron, to concentrate their thinking on it for those of us who do not know the subject as well; it gives the committee a head start, especially in saving time and, more importantly, in a better calibre of input. Secondly, I just want to comment on the item that was raised a moment ago about the subject of this second report. One, it is my understanding that we decided to have a second report.

The Chairman: Yes, we are committed to that.

Mr. Simmons: Okay. In any event, I believe it is important that we have a separate report on that to emphasize and highlight the importance that the committee places on this, which, as my friend Maurice said a moment ago, in many respects, is the nub of the problem that we are dealing with. For that reason alone, I am very much in favour of a separate report.

Mr. Chairman, I agree with the objectives set forth in this paper. I agree without reservation. I believe there has to be adequate scrutiny of those proposed and actual expenditures. I subscribe to the desirability of achieving that in an apolitical and nonpartisan manner.

I have some particular points I want to address this morning. I have some real concerns about the notion of the accountability of deputy heads. I understand the problem the paper attempts to address there. I agree, it is a problem of very serious proportions, and what follows in my comment is not to diminish the nature of the problem but to raise the question as to whether this is the proper solution. As I say, I have some real difficulties with the solution that is being advocated in the paper. Without taking sides on it now, because I would assume that we are going to have some time to absorb this, just let me say that it represents—this notion of the accountability of deputy heads directly to Parliament, we must be aware, represents a very major departure from the parliamentary system as we know it; a very major departure. If we are going into that, we should at the very least go in with our eyes really open.

• 1050

There is, in our system, a very clear distinction between the role of the legislative branch and the role of the executive branch. I am aware that it is an even bigger distinction in the republican system in the States. But notwithstanding, there is quite a distinction here as well and this proposal has the potential to muddy that line of demarcation, to fuzz the line, and that is an important consideration.

Just by way of example, if these deputy heads report directly to Parliament, who is their boss? Is it Parliament? Is it

[*Traduction*]

M. Simmons: Premièrement, monsieur le président, j'aimerais féliciter MM. Huntington et Lachance pour l'immensité du travail qu'ils ont abattu et pour la qualité de leur travail. J'arrive dans quelques instants à mes observations précises.

Permettez-moi tout d'abord de souligner deux caractéristiques du comité. Premièrement, la technique adoptée en comité, à savoir d'affecter un domaine d'étude délimité à deux ou trois députés est une excellente initiative car ainsi, on force des gens qui connaissent déjà les sujets, comme MM. Lachance et Huntington, à se concentrer sur un domaine particulier pour le compte des autres députés; ainsi, le comité a une longueur d'avance et peut travailler plus rapidement sans oublier bien sûr la meilleure qualité de l'étude. Deuxièmement, j'aimerais ajouter quelque chose à ce qui a été dit il y a un moment, au sujet du deuxième rapport. Je croyais que nous avions décidé de présenter un deuxième rapport.

Le président: Oui, nous nous sommes engagés à le faire.

M. Simmons: D'accord. De toute façon, je crois qu'il est important de présenter un rapport distinct à ce sujet afin de bien démontrer l'importance qu'accorde le comité à ce sujet; selon moi et comme le disait mon ami Maurice il y a quelques instants, ce sujet est au coeur du problème que nous essayons de régler. Ne serait-ce que pour cette raison, je penche fortement du côté d'un rapport distinct.

Monsieur le président, je suis parfaitement d'accord avec les objectifs présentés dans ce document. Je pense que les dépenses prévues et réelles doivent être bien étudiées. Il faut également, selon moi, que cette étude se fasse de façon non partisane.

J'aimerais traiter de quelques points précis ce matin. Je me pose de sérieuses questions au sujet de la responsabilité des sous-chefs. Je comprends le problème qu'on essaie de solutionner dans ce document. Je reconnais qu'il s'agit-là d'un problème très grave et je ne voudrais pas en diminuer la nature, mais plutôt chercher à voir si nous avons la bonne solution. Je peux difficilement accepter la solution présentée dans le document. Sans rejeter immédiatement cette solution car j'imagine que nous aurons le temps de digérer ce document, je dois dire que ce principe de responsabilités directes envers le Parlement des sous-chefs constitue une modification très importante du régime parlementaire que nous connaissons. Si nous voulons nous démarquer du régime actuel, nous devons à tout le moins le faire en toute connaissance de cause.

Notre régime fait une distinction très claire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Je sais que cette distinction est encore plus évidente dans le régime républicain des États-Unis. Ceci étant dit, la solution envisagée maintient une certaine distinction mais elle n'est plus aussi claire. C'est là un aspect important.

Par exemple, si les sous-chefs relèvent directement du Parlement, qui sera leur patron? Le Parlement? Le gouvernement?

[*Text*]

government? Do you have a two-headed monster situation with all the ramifications for scapegoating? When it is convenient, the deputy head sees Parliament as his boss; when it is convenient, he sees the government as his boss. That is a situation you are going to have to resolve.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I am sorry, I did not hear that last comment. I am sorry, I am trying to follow your argument.

Mr. Simmons: Well, if the deputy head is answering directly to Parliament, who is his boss? Is it Parliament or is it government?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Okay, I see.

Mr. Simmons: And I raise the potential for scapegoating, saying at times, well, I report to Parliament on this; in another case, well, that is not my problem, I refer it to government: the problem of passing the buck more than scapegoating—or the potential for it.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Right. I just did not follow . . . .

Mr. Simmons: I am just giving my off-the-top-of-my-head views, but I am sure the fellows who addressed this have thought this through, although they have not indicated that in the paper. I am just flagging it now because I think it is an issue of very, very crucial importance.

I agree with the paper where it says that it is not reasonable to hold the minister responsible for all actions in the current circumstance, and I say in the current circumstance, because I submit that it is not the principle that is at fault. It is not the principle that a minister ought to be held responsible which is at fault. It is the circumstance which is at fault. In the current situation it is not possible, it is not reasonable to hold him accountable. I am saying that you may well want to ask if you can change the circumstance; that is to say, the circumstance whereby the minister does not appoint the deputy.

Therefore, I submit that creates a fair amount of the problem—the circumstance that is created for the minister in the first place. He has to take the blame for everything that goes wrong but he does not have much of a tool in his hand to correct what goes wrong, i.e., get rid of the deputy minister. That is a problem of major proportions. So I say, have a close look at the circumstance which the minister finds himself in before you again throw out the baby with the bath water.

Mr. Chairman, I cannot really stress enough how strongly I feel about the major ramifications here. I believe they are very pervasive. I think we are going to need some time to absorb and to focus on this. I want to check the literature on it, and I guess if I have one plea or one admonition, it is that we not rush to judgment on this one. The paper as a whole has the potential to address a lot of our problems. Let us not get locked into a situation that may well—at least has the poten-

[*Translation*]

Nous retrouverons-nous dans un régime bicéphal où les boucs émissaires seront monnaie courante? Selon ses besoins, le sous-chef reconnaîtra comme patron le Parlement ou le gouvernement. C'est un problème que nous devrons résoudre.

M. Baker (Nepean—Carleton): Excusez-moi, je n'ai pas entendu votre dernier commentaire. Pourriez-vous répéter, j'essaie de suivre votre argumentation.

M. Simmons: Voilà, si le sous-chef est directement responsable au Parlement, qui sera son patron? Le Parlement ou le gouvernement?

M. Baker (Nepean—Carleton): D'accord, je vois.

M. Simmons: Et je dis qu'on pourra chercher des boucs émissaires; le sous-chef pourra décider, à sa convenance, de relever du Parlement pour un sujet et, pour un autre, de dire: voilà ce n'est pas mon problème, je le passe au gouvernement. En fait, plus que celui de chercher des boucs émissaires, c'est le problème ou la possibilité du problème de refiler la responsabilité aux autres.

M. Baker (Nepean—Carleton): D'accord. Je n'avais pas suivi . . .

M. Simmons: Je vous donne ici mes réactions à brule-pourpoint; je suis convaincu que les rédacteurs de cette étude se sont longuement penchés sur le sujet, bien qu'ils n'en fassent pas mention dans le document. Je soulève cette question maintenant car je crois qu'elle est très importante.

Je suis d'accord avec le document lorsqu'on dit qu'il n'est pas raisonnable que le ministre soit responsable de toutes les mesures prises dans les circonstances actuelles; j'insiste pour dire dans les circonstances actuelles, car je maintiens que ce n'est pas le principe même qui fait défaut. Il ne faut pas s'attaquer au principe de la responsabilité ministérielle. Il faut plutôt chercher à comprendre les circonstances. Dans la situation actuelle, il n'est pas possible ni raisonnable de tenir le ministre responsable. On peut se demander s'il est possible de changer les circonstances, les circonstances qui font que le sous-ministre n'est pas nommé par son ministre.

En définitive, je pense que les circonstances dans lesquelles est placé un ministre créent une bonne partie du problème. Le ministre est responsable des problèmes mais il ne peut pas les corriger, par exemple en se débarrassant de son sous-ministre. C'est un problème grave. Donc je dis qu'il faut étudier soigneusement la situation dans laquelle se trouve le ministre; il ne faudrait pas encore une fois jeter le bébé avec l'eau du bain.

Monsieur le président, je ne saurais insister suffisamment sur les répercussions de ce projet. Elles sont, selon moi, très étendues. Il nous faudra prendre le temps nécessaire pour digérer ce document. J'aimerais vérifier ce qui a été écrit là-dessus. Si je peux présenter une demande, j'aimerais que nous ne nous dépêchions pas de prendre une décision à ce sujet. Ce document pourrait nous aider à régler bon nombre de nos problèmes. Prenons le temps d'évaluer les conséquences de

[*Texte*]

tial to change the nature of Parliament in an important way, until we know the ramifications of what we are doing.

In that context, I am suggesting that we obviously might want to verbalize and debate it a bit. But I would hope that we would not be taking hard and fast positions on this one, on the accountability of deputy heads, until we have canvassed the waterfront; until we have heard some views and checked literature and so on.

Mr. Chairman, there is one other point that I wanted to raise before concluding. If the paper has a weak point—that is unkind—if the paper has a point that is not quite in the league with everything else in the paper, it occurs in the centre of page 3. The paper takes time to talk about the hours that are spent. Just to make my point, let me take it to its logical, or illogical, conclusion: $150 million an hour is a lot of money, in any man's language. If it takes 400 hours, at that rate—$10 million is also a lot of money, for me. That would require 6,000 hours of scrutiny, or about 10 times the time available to the government in the run of a year. So if you are going to approach it in dollars per hour, it seems to me that you are begging the real question.

• 1055

Also, I think you are doing a disservice to what you are trying to accomplish here, because, in the public's mind, $1 million an hour .... If I told my average constituent that that crowd up in Ottawa was voting money through at the rate of $1 million an hour, he would be shocked. At $1 million an hour, you could not find enough hours in the year to approve all the money. So it is a self-defeating argument and it draws attention to the wrong side of the problem. It makes the impression for the public that we are all a bunch of spendthrifts anyway.

I raise that in this context: the nature of the problem really has nothing to do, or very little to do, with the amounts involved. It is axiomatic that, as time goes, you are going to be approving even more an hour, as the paper says. The nature of the problem has little to do with the amounts involved; it has everything to do with the process that is involved. I just make a plea, in passing, that we not get into what I think is a reasonably simplistic approach to this matter. Otherwise, the paper takes very, very high ground, but there, it seems to me, it does something that helps nobody.

Finally, Mr. Chairman—and I realize that I am taking a little time—I say, let us develop a system that permits the maximum scrutiny. That is the whole purpose of this paper. But I make a plea for ad hockery. Let us not become what we are condemning. Let us not become the bureaucrats that we are condemning. Let us not build a system that is so inflexible that, if there comes along a real need that has to be addressed by Parliament, we cannot address it, because it does not fit into the two, or two and a half year loop, or whatever we are dealing with at that particular time. Let us see to it that the system is responsive, is accountable, but has the facility to be

[*Traduction*]

nos décisions éventuelles pour ne pas nous retrouver dans une situation qui pourrait changer la nature du Parlement.

Dans ce contexte, je propose que nous discutions de cette question. J'espère que nous n'aurons pas de prises de positions inébranlables à ce sujet, au sujet de la responsabilité des sous-chefs avant d'avoir éclairé notre lanterne, c'est-à-dire avant d'avoir entendu des témoins, vérifié la documentation, etc.

Monsieur le président, j'aimerais soulever une dernière question pour terminer. S'il y a dans le document une lacune, ou plutôt, le mot est trop fort, si le document présente un point faible, c'est à la page 3. On nous donne le nombre d'heures consacrées à l'étude des prévisions budgétaires. Poussons les choses à leur conclusion logique... ou illogique. On doit reconnaître que 150 millions de dollars l'heure, c'est beaucoup d'argent. S'il faut consacrer 400 heures à l'étude du budget, cela veut dire au rythme de 150 millions de dollars l'heure. C'est beaucoup. En 6,000 heures d'étude, soit environ dix fois le temps dont dispose un gouvernement pendant l'année, on doit étudier 10 millions de dollars l'heure. C'est encore beaucoup. On se détourne du problème réel, selon moi, lorsqu'on commence à discuter du nombre de dollars contrôlés à l'heure.

Je pense également que vous nuisez à votre étude car, pour le citoyen ordinaire, un million de dollars l'heure... Si je disais à un commettant moyen qu'à Ottawa on vote des crédits au taux de un million de dollars l'heure, il serait abasourdi. A ce taux de un million de dollars l'heure, on n'aurait pas suffisamment d'heures dans l'année pour approuver toutes les dépenses. C'est donc un argument inutile qui pose mal le problème. Cela donne au public l'impression que nous sommes de grands dépensiers.

Le problème n'a que peu ou prou à voir avec les sommes dépensées. C'est une vérité de La Palice de dire qu'à mesure que les années s'écoulent, on approuvera encore plus d'argent à l'heure, comme on le lit dans le document. Le problème a très peu à voir avec les sommes dépensées; il découle plutôt du processus. Je nous invite à ne pas adopter ce qui selon moi, serait une approche simpliste à ce problème. Partout ailleurs dans le document, les arguments sont très intéressants mais ici, il me semble que l'argumentation soit inutile.

Enfin, monsieur le président, je me rends compte du temps, j'aimerais dire que nous devons élaborer un système qui permette l'étude la plus complète possible. C'est bien ce que vise ce document. Nous devons également cependant conserver notre capacité de réagir. Il faut prendre garde de ne pas devenir ce que nous condamnons: des fonctionnaires. Il ne faut pas concevoir un système qui soit si rigide qu'on ne puisse, au Parlement, régler un problème parce qu'il ne s'inscrit pas dans le calendrier de deux ou deux ans et demi. Il faut faire en sorte que ce système soit responsable, réaliste mais qu'il puisse également permettre une réaction spéciale et rapide au besoin, qu'il permette des décisions ponctuelles.

[*Text*]

ad hoc, if there is a justifiable need for an ad hoc, or more short-term, one-time decision.

The Chairman: Okay, I think Mr. Lachance wishes to respond.

Mr. Lachance: Yes, I have just a few points. I think Roger has been fair in his assessment. I would like to address three points, in a few words, that he has addressed: deputy responsibility; the page 3 problem; and flexibility.

On deputy responsibility, Ron and I discussed that at length. That is one part that has been worked and reworked to try to come to grips with what is a very, very difficult problem and one that is, as you have said, all-pervasive. If the system is to work, we will have to have better accountability. On the other hand, how can you have, for instance, deputy accountability if you translate that into the actual system, where it will be unthinkable to have such a system. It is like a cat-and-mouse problem: you cannot have deputy responsibility within the actual system, but then you cannot have the future system if you do not have deputy accountability. I would suspect, Mr. Chairman, that that is one area this committee will want to reflect on at length, and this is one area in which we may want to have some input by expert witnesses. You may recall that I had proposed at the steering committee that once this report has been tabled and been accepted as a basis for discussion, we could expose it to a few selected expert witnesses, who could then shoot holes in it. Then we would be in a position to cast a collective judgment on how we would want to address the subject of accountability.

• 1100

That is the first point. Granted, that is a very difficult one. I also hope it is going to be addressed by this committee in a cool-headed way and in a very rational fashion. That is a response to your rushing-through thing. I think the idea was to have a working document in front of this committee, and after that we would take the time really to think it through so we have something that can float, at least.

The second, on page 3—it is like an argument *ad absurdum*. Of course, what we tried to do, what Mr. Huntington tried to do here in presenting this, was to show how the system as it is now cannot work. But of course in showing that, I guess we fall into the trap of showing that even with the new system it might still be a bit gross; we would still be approving big amounts of money. So maybe—I do not know—it will be rather stressed that the functional approach, rather than the attack approach, is the one we stress here. It does not really matter if you approve big chunks of money as long as you know, in terms of envelopes, in terms of functions, that you are doing it knowing all the implications.

The last one, on flexibility—on that one I agree it is a danger, but I think it has been addressed, because let us not forget something: both the fiscal framework committee and the proposed expenditure committee will be very political committees, and they will be in a position to address any issue

[*Translation*]

Le président: Merci, je crois que M. Lachance veut répondre.

M. Lachance: Oui, j'aimerais faire quelques observations. M. Simmons a fait une bonne évaluation. J'aimerais reprendre les trois points qu'il a soulevés: la responsabilité des sous-chefs, le problème à la page 3 et la souplesse.

Au sujet de la responsabilité des sous-chefs, Ron et moi-même en avons discuté longuement. Nous sommes souvent revenus sur ce sujet, sur ce problème très épineux qui a, comme vous le disiez, des conséquences très étendues. Si nous voulons un régime efficace, il faut avoir un meilleur système d'imputabilité. Par contre, comment peut-il exister par exemple la responsabilité des sous-chefs; si on reporte cette responsabilité dans le régime actuel, il serait impensable d'adopter cette façon de procéder. C'est un cercle vicieux. On ne peut pas imposer la responsabilité du sous-chef dans le régime actuel, mais on ne peut pas non plus avoir le régime envisagé s'il n'y a pas de responsabilité du sous-chef. Je pense, monsieur le président, que le Comité voudra réfléchir longuement à ce sujet et qu'il voudra connaître l'opinion des spécialistes. Vous vous rappellerez que j'avais proposé au Comité de direction d'inviter certains témoins experts après que le rapport aurait été déposé et accepté, comme base de discussion, des experts qui pourraient nous donner leur opinion. Ainsi, nous pourrions décider collectivement de la façon dont nous voulons étudier ce problème de la responsabilité.

Voilà pour le premier point. D'accord, le problème est très délicat. J'espère également que le Comité l'étudiera de façon rationnelle et objective. Vous avez dit qu'il ne fallait pas s'empresser de tout adopter. Je crois que l'on nous avait demandé de présenter un document de travail au Comité de façon à ce que le Comité puisse prendre le temps nécessaire pour présenter des recommandations qui se tiennent, à tout le moins.

Votre deuxième point, au sujet de la page 3, c'est un raisonnement poussé à l'absurde. Bien sûr, ce que nous avons essayé de faire, ce que M. Huntington a essayé de faire ici, c'est de démontrer que le système actuel ne peut pas fonctionner. Bien sûr, en cours de route, nous démontrons aussi qu'avec le nouveau système, nous approuverons encore des sommes énormes d'argent. Donc, il faut peut-être dire que nous insistons plus ici sur l'approche fonctionnelle plutôt que sur l'attaque. Peu importe en définitive les sommes d'argent approuvées du moment que l'on sait les répercussions sur les enveloppes budgétaires, sur les fonctions.

Enfin, au sujet de la souplesse, je reconnais qu'il y a danger mais il ne faut pas oublier quelque chose: le Comité cadre de la politique fiscale et le Comité des dépenses proposées seront tous les deux des Comités à caractère très politique et ils pourront se pencher sur toute question d'actualité. Ils ne seront

[*Texte*]

that is of importance for the day. They will not be tied to studying vote 5 or vote 10 of the Supply and Services expenditures. That will be left for each of the standing committees to do once they have been referred the estimates by the proposed expenditures. But those two committees will still be very much political, thank you; and they will provide a chance to the members and to the opposition eventually to shoot at the ministers because of their irresponsible stance under such and such a program.

So the flexibility, I think, is built in there, and the flexibility will not—actually, there will be more flexibility in that system than what we have now. What we have now is the standing committees being involved in all the estimates, with fewer hours in the year to study them, and you do not really have a chance, apart from those few hours, to address issues of the day in any substantial fashion. With that system you will be in that position, because you will have two committees there that could on their own will and on their own initiative study issues of the day that are of importance to the country and to Parliament, and you will have total flexibility.

So on that one I do not see it as being as much of a problem as you do. But of course we could discuss it further.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Huntington, if you wish to make an intervention now . . . .

Mr. Huntington: I can accept what Mr. Simmons is saying about the paragraph on page 3, except that I am going to reply by saying, by God, it worked; it caught your attention. There is a magnitude problem, and we have drifted from a level into a level of modern government where there is high public demand on government, and politicians have added to that demand, and our accountability processes are not working in the examination of the expenditures. I thought about it for some time before it went in, but there had to be something to hit you over the heads with; and maybe it worked.

The matter of accountability—I think you put your finger on it as being the essential issue that has to be addressed. If I may, Mr. Chairman, perhaps we could have xeroxed copies made rather than buy the books; but this is a major problem that parliamentarians have to wrestle with in modern government. We cannot go back and put our heads in the sand; and if I may say with respect, we cannot be overly conservative in addressing this issue.

There are some books from Macmillan. There is *The Dilemma of Accountability in Modern Government*. There is *The New Political Economy*. There is *Public Policy and Private Interests*.

• 1105

Then there is the recent book, edited by Anthony Barker, Department of Government, University of Essex, called *Quangos in Britain*. Now, that is a slang term the press have picked

[*Traduction*]

pas tenus, par exemple, d'étudier les crédits 5 ou 10 du programme des Approvisionnements et Services. Cette tâche reviendra à chacun des Comités permanents lorsqu'ils auront reçus les prévisions budgétaires du Comité des dépenses proposées. Il ne faut pas oublier que ces Comités seront de nature très politique; ils donneront aux députés du gouvernement et aussi à ceux de l'opposition la possibilité de s'attaquer aux ministres lorsque ceux-ci n'auront pas été suffisamment responsables dans un programme donné.

Donc, selon moi, il n'y a pas de problème de souplesse ou d'adaptation. En fait, le système envisagé sera plus adaptable que celui que nous avons maintenant. A l'heure actuelle, les Comités permanents doivent étudier toutes les prévisions budgétaires de plus en plus rapidement chaque année et de fait, en-dehors de ces quelques heures, nous n'avons pas vraiment la possibilité d'étudier en profondeur les questions d'actualité. Grâce au nouveau système, cette possibilité existera car il y aura deux Comités qui pourront décider de leur propre chef d'étudier des questions d'actualité qui sont importantes pour le pays et le Parlement; il y aura donc une souplesse, une facilité d'adaptation totale.

Donc, à ce sujet, et contrairement à ce que vous pensez, ce problème ne me semble pas aussi important. Mais bien sûr nous pourrions en discuter plus longuement.

Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Huntington, si vous voulez répondre . . .

M. Huntington: J'accepte les critiques de M. Simmons au sujet de la page 3, mais en réponse je dis bravo, mon plan a fonctionné. J'ai attiré votre attention. C'est un problème immense qui a vu le jour progressivement à mesure qu'on accédait à un gouvernement moderne où le public est très exigeant, tout comme les politiciens; les processus d'approbation des dépenses ne sont pas compatibles avec les principes actuels de responsabilités. J'ai réfléchi assez longuement avant de présenter ce paragraphe, mais je devais trouver quelque chose qui attire votre attention. Il semblerait que j'ai réussi.

Au sujet de la responsabilité, je crois que vous avez raison en disant que c'est le problème essentiel. Si vous me le permettez, monsieur le président, nous pourrions peut-être faire faire des photocopies plutôt que d'acheter les livres; il s'agit d'un problème important auquel se heurtent les parlementaires dans un gouvernement moderne. On ne peut pas faire la sourde oreille, et je dois dire avec respect que nous ne saurions être trop conservateurs dans cette étude.

La maison Macmillan a publié quelques livres à ce sujet: *The Dilemma of Accountability in Modern Government, The New Political Economy,* et *Public Policy and Private Interest*.

Ensuite il y a le livre récent d'Anthony Barker, de la Faculté d'administration publique de l'Université d'Essex, intitulé 'Quangos in Britain'. Cette expression est un terme de jargon

[*Text*]

up in Britain to address the whole problem of sub-government; and rather than get attacked subsequently by Treasury Board and others by referring it to Crown corporations—we would be attacked, because there are about 170 Crown corporations; yet, we do not know the number—it is well over 500 now—of quasi-governmental bodies and agencies.

So I think this kind of literature might be summarized by the library, and I have it summarized here. I think it addresses head-on what we are dealing with in terms of accountability and in terms of answerability.

Now, as to the other point Mr. Simmons makes, the Standing Committee on Public Accounts does not deal with ministers; it is not allowed to touch policy areas. If you want to get the government excited, just start creeping up to the edge of managerial responsibility and go over that edge into policy; as chairman of that committee, you would have a visit so fast from the President of the Privy Council, it would make your head swim.

So we are already dealing with managers in the Standing Committee on Public Accounts, and I believe that demarcation now has precedence and has some history. It is the grey area on that pyramid there, where the two parallel bars cross the pyramid. Above it, clear political policy is being transferred, receiving inputs from below the bottom line, from the managers of the system and the system itself. Then there is this interface, this cross-over of inputs, up and down, in terms of where the grey area is in addressing ministerial responsibility and managerial responsibility, the responsibility of the deputy heads.

You can only get at that, as we said in the paper, by addressing in detail each program, because each program is going to have a different problem in that interface. We have to learn to handle this as parliamentarians in a modern government if the modern government is going to survive.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Now we will go to Mr. Allmand.

Mr. Simmons: Briefly, I just want to indicate I was not arguing against bureaucratic witnesses appearing before committees. I spent four or five years as chairman of the Public Accounts Committee, and I know well the point Mr. Huntington makes. I am not arguing they ought not to be before a committee. I am not even arguing.

I am raising the larger question of the ramifications of having accountability of deputy heads to Parliament. I submit to Mr. Huntington and the committee, at the moment, that is not what is happening with public accounts committees. We are calling them before committees for information reasons, but they are not directly held accountable for the actions. The ministers in the present system are still the accountable people.

Mr. Huntington: Fair enough.

[*Translation*]

que la presse britannique a reprise et qui désigne l'ensemble des organismes paragouvernementaux; nous pourrions reprendre le terme nous-mêmes car ces organismes quasi gouvernementaux—il en existe maintenant plus de 500—ne sont pas tous des sociétés de la Couronne, car on ne compte qu'environ 170 de ces dernières.

La Bibliothèque du Parlement pourrait vous donner une bibliographie de ces ouvrages et j'en ai ici moi-même une liste. Ils touchent directement à ce qui nous intéresse ici, c'est-à-dire toute la question de la responsabilité et de la reddition des comptes.

Pour en venir maintenant à un autre point soulevé par M. Simmons, le Comité permanent des Comptes publics n'a pas d'influence sur les ministres car il ne peut débattre des orientations. Si vous voulez exciter la ruche, essayer seulement de déborder du cadre de la responsabilité administrative et de vous mêler des orientations politiques: le président du Conseil privé sera dans votre bureau si vite que vous aurez l'impression qu'il s'agit d'une apparition surnaturelle.

Ainsi donc, l'influence du Comité des comptes publics se limite aux administrateurs et cette démarcation commence maintenant à être bien établie. On entre là dans cette zone d'ombre de la pyramide, à l'intersection de celle-ci et de deux lignes parallèles. Au-dessus, on est dans le domaine des orientations politiques qui reçoivent, par en-dessous, l'impulsion des administrateurs et du système lui-même. Ensuite, vous avez la zone de contact où les impulsions venant du haut et du bas s'enchevêtrent et c'est là que réside la zone grise dans laquelle il est difficile de distinguer entre la responsabilité politique des ministres et la responsabilité administrative des sous-ministres.

Vous ne pouvez établir la distinction qu'en examinant en détail chaque programme car cette zone de contact pose un problème différent dans chaque cas. Les parlementaires devront apprendre à s'en accommoder si nous voulons que le gouvernement moderne survive.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie.

La parole est à M. Allmand.

M. Simmons: Permettez-moi de préciser que je ne suis pas opposé à ce que les comités entendent des bureaucrates en tant que témoins. J'ai présidé le Comité des comptes publics pendant quatre ou cinq ans et je comprends très bien l'argument que fait valoir M. Huntington. Je ne prétends donc pas du tout qu'ils ne devraient pas comparaître en comité, très loin de là.

Je soulève ici le problème plus vaste de la responsabilité des sous-ministres devant le Parlement et des ramifications que cela implique. Je réponds à M. Huntington que cette responsabilité n'existe pas à l'heure actuelle par le biais du Comité des comptes publics. Nous les convoquons afin qu'ils nous informent mais nous ne les tenons pour directement comptables de leurs actes. Les seuls responsables dans le système actuel restent les ministres.

M. Huntington: D'accord.

[*Texte*]

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Allmand, please.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, like other members, I agree very strongly with the general thrust and analysis of this paper by Mr. Huntington and Mr. Lachance, and my questions will deal with details. I am already convinced we have to move in this direction, and I am already thinking in terms of implementation.

I want to say, first of all, I think the comments they make in their paper on ministerial responsibility and public servant responsibility are a very good summary and analysis of what the policy should be. As a person who was a minister for seven years, I can tell you, when they say the minister should be responsible for policy statements, policy initiatives, his legislation or the fact he did not take policy initiatives, it is quite correct all that should be the responsibility of the minister.

But when a minister of a department has about 25,000 civil servants—as I had as Solicitor General—who are spread from Vancouver Island to Newfoundland in little detachments and parole boards and prisons and God knows what, to expect the minister to know how the money is being managed in every one of those little offices, hundreds and hundreds of them, is unreasonable. With Parliament sitting eight or nine months a year, even if you try to visit as many as you can, you just cannot get around to them all. So I think what they are saying is very reasonable.

• 1110

I also fully support their points on the need for professional assistance to assist these committees to do the research and preparation. When you visit the American committees and see how the staff serving the chairmen and the vice-chairmen of the committees can spend hours and really help the members get down to the nitty-gritty so they spend their best time in questioning when they have the witnesses—this is vital.

A very good point they made was the fact that approval of expenditure is and should be a partisan political process because there you are down to political values, political philosophy, but that the scrutiny after the fact as to whether the money was well spent, whether it was spent for the things in fact that Parliament approved of, is really a non-partisan, non-political matter. I remember with certain of our auditors general I used to get— many of us felt rather upset because he seemed to be one of them, in fact was very popular with some of the Canadian voters—he seemed to be making judgments on policy decisions. He would be saying things like—well, let us take an example. If the government of the day decides, because of its political philosophy, that it is more important to spend moneys on environmental programs than defence, it is not up to, I think, somebody in a post facto situation to say that money is not as well spent as it could have been spent in some other type of program. That is a political decision. Or whether you spend money on social programs instead of

[*Traduction*]

Le président: Bien, je vous remercie.

Monsieur Allmand, s'il vous plaît.

M. Allmand: Monsieur le président, j'approuve moi-même entièrement l'analyse que font M. Huntington et M. Lachance dans cet exposé et mes questions porteront sur des points de détail. Je suis déjà convaincu qu'il faut nous engager dans cette voie et j'en suis déjà à réfléchir aux modalités.

Je tiens à dire, tout d'abord, que leur analyse concernant la responsabilité respective des ministres et des hauts-fonctionnaires me paraît être un excellent résumé de ce que devrait être cette politique. Ayant été ministre moi-même pendant sept ans, je peux vous dire qu'ils ont tout à fait raison lorsqu'ils disent que le ministre doit endosser la responsabilité des orientations et des mesures politiques et législatives ou de leur absence.

Par contre, lorsqu'un ministre se trouve à la tête d'un service de 25,000 fonctionnaires—comme c'était mon cas lorsque j'étais solliciteur général—éparpillés depuis l'Île de Vancouver jusqu'à Terre-Neuve en petits détachements, commissions de libération conditionnelle et pénitenciers et Dieu sait quoi, il est impensable que le ministre connaisse la façon dont les fonds sont gérés dans chacun de ces centaines et centaines de services. Le Parlement siégeant huit ou neuf mois par an, même si vous essayez d'en visiter le plus possible, vous ne pouvez pas les voir tous. Ce qu'ils disent à ce sujet me paraît donc tout à fait raisonnable.

Je suis également tout à fait d'accord avec eux sur la nécessité d'une aide professionnelle afin de faciliter à ces comités le travail de recherche et de préparation. Lorsque vous regardez les commissions parlementaires américaines et que vous voyez le personnel dont dispose leur président et leurs vices-présidents et qui permet aux membres de se préparer dans les moindres détails et de poser les questions essentielles, cela me paraît être un élément vital.

Un autre point qu'ils ont également très bien fait ressortir et que l'autorisation de dépenses est et doit rester un processus politique partisan car vous touchez là aux valeurs politiques, à la philosophie politique, alors que l'examen après coup de la façon dont les fonds publics autorisés par le Parlement ont été dépensés est une affaire non politique et non partisane. Je me souviens de m'être mis en colère contre certains de nos vérificateurs généraux qui se comportaient comme s'ils étaient des électeurs—et l'un d'entre eux était d'ailleurs très populaire auprès de ces derniers—et qui semblaient prononcer des jugements de valeur sur les orientations politiques. Ils disaient des choses comme—prenons un exemple. si le gouvernement du jour décide, par suite de sa philosohpie politique, qu'il est plus important de consacrer des fonds publics aux programmes de protection de l'environnement qu'à la défense, il me semble qu'il n'appartient pas à un vérificateur aux comptes de dire que cet argent est moins bien utilisé que si on l'avait consacré à un autre genre de programme. C'est là une décision politi-

[*Text*]

economic development—basically, I think, that is where we divide as politicians and so on.

Now, if you do accept this business that one is more of a political process and the other is a managerial matter, I want to ask, about the proposed expenditure committee, in answer to the first question from Mr. Dionne—I do not think that committee should eliminate the reference of the estimates to the standing committees, and I think Mr. Lachance or Mr. Huntington said that it would not. The reason is this, and it comes down to the other point I was making: I see the need of a committee like this expenditure committee relating all of the estimates, seeing how one fits with the other, but they would be in a very poor position to decide, as the Justice Committee would be, whether a shift in spending, let us say, by the RCMP to pro-active policing as opposed to reactive policing was right or wrong, because they have not been following closely the whole policing issue and they might not be able to make a proper judgment as the Justice Committee would. Or Indian Affairs: Indian Affairs Committee members propose in our recent report to beef these things up so we have more expertise. The people who live with that, year in, year out, would be in a better position to determine whether it is proper to approve expenditures in the realm of economic development as opposed to education.

So I hope I understood correctly that they foresee that the estimates would be referred at the same time to the standing committees, as well as to this new expenditure committee, which would take a more global approach. I ask them, am I correct? Is that what they foresee? And the expenditure committee in fact helping the standing committees doing their job—I see Mr. Huntington nodding—

The Chairman: I will ask Mr. Huntington to answer that. The nods do not get through the recorders.

Mr. Huntington: If you will refer to the chart of closing the loop of the circle, you still use your standing committee structure. You would have to. You have to break it up into chewable chunks.

Mr. Lachance: If I may add to that, the thing is that in one case the proposed expenditure committee will be studying those estimates in terms of envelopes. In the case of the standing committees, they will still be studying the programs at the focus as they are presented, as we do now. What we do not do now is study how it all interrelates.

Mr. Huntington: That is exactly right.

Mr. Allmand: Then I fully approve the proposal.

Next, on the fiscal policy committee, I am asking them—it seems to me, in looking at the terms of reference for that committee, that many of the things they propose could be done by a very improved Finance Committee in accordance with the recommendations we made last week. It seems that our present Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs is, as a matter of fact, trying to do some of the things they

[*Translation*]

que. Même chose si l'on privilégie les programmes sociaux plutôt que le développement économique, c'est là une décision d'ordre politique.

Si l'on accepte donc que l'on a d'une part le processus politique et d'autre part l'exécution administrative, je dirais, en ce qui concerne cette notion de comité des dépenses, en réponse à la première question de M. Dionne - je ne pense pas que l'existence d'un tel comité devrait supprimer le renvoi du budget au comité permanent spécialisé et je crois que M. Lachance et M. Huntington ont dit que ce ne serait pas le cas. La raison en est la suivante et elle est liée à ce que je dirais tout à l'heure: je conçois ce comité comme examinant les dépenses dans leur ensemble, la façon dont elles s'articulent entre elles mais il serait très mal placé pour juger comme pourrait le faire le comité de la Justice, si la GRC, par exemple a raison de privilégier les activités de prévention par rapport aux activités de répression, car il ne verrait pas les problèmes d'aussi près que le comité de la Justice. Même chose dans le cas des Affaires indiennes. Les membres du comité des Affaires indiennes sont mieux placés, traitant de ces questions à longueur d'années,pour juger s'il vaut mieux consacrer les fonds au développement économique plutôt qu'à l'éducation.

J'espère donc que j'ai bien interprété leurs intentions et que les budgets des ministères seraient renvoyés en même temps au comité permanent et à ce nouveau comité des dépenses, lequel adopterait une approche beaucoup plus globale. Est-ce bien le cas? Et le nouveau comité aiderait en fait les comités permanents à mieux faire leur travail - je vois M. Huntington qui hoche la tête.

Le président: Je vais demander à M. Huntington de répondre. Les hochements de tête ne sont pas enregistrés par le magnétophone.

M. Huntington: Si vous vous reportez au graphique, vous verrez que les comités permanents subsistent. Ce serait impossible autrement car il faut bien découper le budget en morceaux digestibles.

M. Lachance: Si je puis ajouter quelque chose, le nouveau comité que nous proposons examinerait ces budgets sous forme d'enveloppes globales, tandis que les comités permanents examineraient les programmes individuels, comme c'est le cas actuellement. Ce que nous ne faisons pas actuellement c'est de voir comment tout cela s'articule.

M. Huntington: Exactement.

M.Allmand: Dans ce cas, je suis tout à fait en faveur de la proposition.

Ensuite, en ce qui concerne le comité de la Politique fiscale, je voudrais savoir - en lisant le mandat de ce comité, il me semble qu'une bonne partie de sa tâche pourrait être assumée par un comité des Finances amélioré dans la ligne des recommandations que nous avons faites la semaine dernière. Il me semble que notre comité permanent des Finances actuel essaie précisément de faire ce que l'on confierait à ce nouveau comité

[*Texte*]

suggest for the fiscal policy committee— macro-analysis and so on—but they just do not have the staff or the type of references.

• 1115

I want to ask him, in view of that, if we implemented the recommendations of our report last week, do they think we would still need the fiscal policy committee? I also want to ask why they have suggested the involvement of the Senate in this committee, which is really where you approve of the fiscal framework, which is a political decision. I look on the senators as being in, perhaps, not so much that role. By the way, where I would like to see the senators being used—and I do not think we use senators enough— is more on a joint committee on public accounts, because that is the non-partisan examination of after the fact, and since the senators are not elected but they have lots of expertise in management, they may be better in what is more non-political as opposed to what is really political.

In any case, I have two questions. Could not this be done by an improved Finance Committee under our proposals of last week? And is it not better that the Senate not be involved there, because they could easily be accused of being non-elective and what business do they have in something that is really political?

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Yes, I can easily back off the involvement of the Senate in what I can term a fiscal framework committee. And really, it is a strengthening and an elevating of the present Finance, Trade and Economic Affairs Committee, but it is trying to put an emphasis and an attitude on the macro-, which we are not doing a very good job of under the present attitudes, the present structure, and the present lack of resource.

The reason I considered the Senate in there is that when you are dealing with macro- things, how often do we really get down to the nitty-gritty and the importance of the demographic changes in the country— as mentioned in the report, the aging society? And how do those inputs get back in, and how do we call to account the programs and proposals of the government in this area? So it is a case of a new title or new label that delivers a new attitude to a function that we are not performing properly in that committee and we have had to have a royal commission assigned. Now, if you put it into this framework and this attitude, Parliament should be doing that on a continuous basis with a resource and a senior element in terms of status of members on that committee. That is what I am trying to get at again in closing the loop: that at the present time the Finance Committee is not doing that job; and therefore I think a new title is probably in order. The semantics of it, I am sure, the committee will deal with.

The Chairman: Mr. Allmand.

[*Traduction*]

de la Politique fiscale—la macro-analyse, etc.—mais qu'il ne possède ni le personnel ni le mandat pour s'en acquitter.

J'aimerais donc lui demander s'il pense que ce comité de la politique fiscale resterait nécessaire si nos recommandations de la semaine dernière étaient adoptées. J'aimerais également savoir pourquoi il propose une participation du Sénat dans ce comité qui aura à traiter du cadre fiscal lequel constitue une décision politique. Je ne vois pas tellement les sénateurs dans ce rôle. Là où j'aimerais voir les sénateurs intervenir davantage, car je pense que nous ne les utilisons pas suffisamment, c'est dans une sorte de comité mixte des comptes publics car il s'agit là d'un contrôle postérieur non partisan et, dans la mesure où les sénateurs ne sont pas élus mais possèdent souvent une bonne expérience de la gestion, ils seraient plus à leur place dans un comité non politique.

Voilà donc mes deux questions. Ne pourrait-on réaliser cela au moyen d'un comité des finances amélioré dans la ligne de nos propositions de la semaine dernière et ne vaudrait-il pas mieux laisser le Sénat en dehors de cela, étant donné qu'on pourrait facilement accuser les sénateurs, qui ne sont pas élus, d'ingérence dans la sphère politique?

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Oui, il me serait facile de renoncer à l'intervention du Sénat dans ce comité. Il s'agit effectivement de renforcer et d'élever le comité actuel des finances, du commerce et des affaires économiques mais en plaçant davantage l'accent sur l'analyse globale, c'est-à-dire un travail qui est mal effectué aujourd'hui dans la structure, la mentalité et avec les ressources actuelles.

La raison pour laquelle j'envisage une participation du Sénat dans ce comité, c'est que lorsqu'il s'agit des problèmes à l'échelle globale, combien de fois est-ce que nous réfléchissons vraiment aux conséquences de l'évolution démographique de notre pays, pour reprendre l'exemple donné dans le rapport, du vieillissement de la société? Comment faisons-nous intervenir ces considérations, comment passons-nous au crible les programmes et projets du gouvernement à la lumière d'un tel phénomène? Il s'agit donc de trouver une nouvelle appellation qui concrétise un changement d'attitude vis-à-vis d'une fonction que nous ne remplissons pas correctement au sein de ce comité, à tel point qu'il a fallu nommer une commission royale pour le faire à notre place. C'est un travail que le Parlement devrait entreprendre en continu et disposer pour ce faire de ressources appropriées et s'assurer la participation de membres ayant une compétence reconnue. Voilà ce que j'essaie de faire pour, encore une fois, tenter de boucler la boucle: à l'heure actuelle le Comité des finances ne fait pas ce travail et c'est pourquoi je pense qu'il faudrait lui donner un nouveau titre. Au comité de trouver lequel.

Le président: Monsieur Allmand.

[*Text*]

Mr. Allmand: My final question, Mr. Chairman, just follows up on the last one. I personally believe that we could make much better use of the senators, but I would like to see them used on joint committees like Public Accounts and examination of Crown corporations that deal with things that are not so politically volatile. It is an *ex post facto* examination. I think that would be a better place for them, and they could certainly help members of Parliament in those areas.

I think this resource allocation cycle is a very good one, but I am wondering if we get—I cannot read this damn thing, and my eyesight is pretty good. I am trying to read the comments in the circles here; I am going to need a magnifying glass. I wonder if the staff of the committee can get us this circle out a little bigger so that we can read what is written in those different blocks, without using . . . .

The Chairman: Sure.

Mr. Allmand: I do not know if the others can read them; I cannot. I am having a hell of a time reading what it says.

The Chairman: This might be a good opportunity for me to mention it. Because of the accompanying documents which were not read into the record, I would entertain a motion now that all these documents be part of our votes and proceedings of this meeting.

Mr. Simmons: I so move.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Moved by Mr. Simmons, seconded by me.

The Chairman: Is it agreed?

Motion agreed to.

Mr. Allmand: I just forgot one thing, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay.

Mr. Allmand: An excellent study on ministerial accountability and responsibility was done by the McDonald Commission when they examined the RCMP, and it is the most recent comprehensive work on that. If you look at one of the studies, it is a study put out by the McDonald Commission two years ago, a full report, and it deals with all the implications of ministerial and civil servant responsibility. It may be of help to the staff or to the members in dealing with this on a continuing basis.

• 1120

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand. It was also the suggestion of Mr. Huntington that we receive summaries of three or four publications that I believe you read out.

Mr. Huntington: Yes.

The Chairman: Perhaps the staff could get those from you.

Mr. Huntington: Yes.

The Chairman: And also the one mentioned by Mr. Allmand, so that they can be circulated to the membership.

[*Translation*]

M. Allmand: Ma dernière question, monsieur le président, fait suite à la dernière. Je crois personnellement que nous pourrions utiliser davantage les services des sénateurs mais je préférerais les voir participer à des comités mixtes comme celui des comptes publics et à l'examen des sociétés de la Couronne, c'est-à-dire dans des domaines qui n'ont pas un contenu aussi politique. Il s'agirait-là d'un examen *post facto* qui me semblerait mieux leur convenir.

Je pense que ce cycle d'affectation de ressources est très bon mais je me demande si—je ne parviens pas à lire ce qui est écrit dans les cercles et j'ai pourtant bonne vue; il va falloir que j'aille chercher une loupe. Ne pourrait-on pas agrandir un peu la projection afin que nous puissions lire plus facilement ce qui est écrit dans ces différentes cases . . .

Le président: Certainement.

M. Allmand: Je ne sais pas si les autres arrivent à lire mais moi je ne peux pas. Je n'y vois rien du tout.

Le président: Ce serait peut-être une bonne occasion pour adopter une motion nous permettant d'annexer à notre procès-verbal tous ces documents qui n'ont pas été lus.

M. Simmons: Je propose la motion.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'appuie M. Simmons.

Le président: La motion est-elle adoptée?

La motion est adoptée.

M. Allmand: J'ai oublié une chose, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

M. Allmand: La commission McDonald qui s'est penchée sur la GRC a réalisé une excellente étude sur la responsabilité ministérielle et constitue le travail récent le plus complet à ce sujet. Si vous lisez l'une des études qui a été publiée par la commission McDonald il y a deux ans, vous verrez qu'elle traite de tous les facteurs de la responsabilité des ministres et des hauts fonctionnaires. Elle pourrait être très utile au personnel et aux membres du comité.

Le président: Merci, monsieur Allmand. M. Huntington a également proposé qu'on nous envoie des résumés de trois ou quatre des publications que vous avez mentionnées.

M. Huntington: Oui.

Le président: Nos adjoints pourront peut-être les obtenir de vous.

M. Huntington: Oui.

Le président: Ajoutons celles mentionnées par M. Allmand et distribuons les aux membres.

[*Texte*]

Mr. Huntington: I wonder if, as an attachment to today's proceedings of the committee, we might ask Mr. Bruce Carson to diagram a closing of the loop and the circle and—

The Chairman: Sure.

Mr. Huntington: —fill in, so that members of the committee can have a visual perspective of what the relationship between committees would be.

The Chairman: Agreed.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Mr. Lachance.

Mr. Lachance: May I suggest that in this summary work of those studies and books that have been read into the record today maybe our staff could try not only to summarize the books but to make an analytical summary too. In other words, first we have the books summarized, but also we have the books put together in an analytical study on the given subject, what the different studies . . . .

The Chairman: Do you mean explaining the ramifications of each proposal?

Mr. Lachance: Yes. On each proposal, what are the different kinds of techniques or proposals that other studies are proposing. So we will have both inputs—the input from the studies but also by topics.

The Chairman: Mr. Fraser advises me that this can be done and will be done.

Mr. Lachance: Thank you.

The Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton)): On the same point of order, there is an excellent critique of the traditional relationship between a deputy head and his minister, which was done by Mr. Al Johnson in one of the learned journals. I have a copy of it in my office if the committee would like to see it. I think it is something that every member of the committee should read if we are getting into this issue of ministerial responsibility and the splitting off . . . . It takes a traditional role, and I recommend that if we are looking at bibliography, we deal with that.

Without attempting to be humorous and attempting to be quite specific about the problem we are attacking, it might not be a bad idea if we made some contact with TV Ontario to see if we could get some of the series of films that are put out on *Yes, Minister*. That attacks, in a very understandable and thought-provoking way, this relationship that we are now entering into discussion on. I think we might consider that.

The Chairman: We could set a meeting aside for that.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I think it would be very worth while. I think it would be elevating, not just to the members of the committee but to the members of the House

[*Traduction*]

M. Huntington: Serait-il possible d'annexer au procès-verbal d'aujourd'hui un diagramme que M. Bruce Carson pourrait dessiner?

Le président: Certainement.

M. Huntington: —que nous puissions remplir afin que les membres de notre comité puissent avoir un support visuel indiquant les rapports entre les comités.

Le président: D'accord.

M. Lachance: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Monsieur Lachance.

M. Lachance: J'aimerais proposer, pour ce qui est des résumés des études et des livres qu'on vient de mentionner aujourd'hui, que notre personnel effectue aussi une analyse thématique et non seulement un résumé. Autrement dit, on commence par résumer les livres puis on effectue aussi une analyse de leur contenu . . .

Le président: Vous entendez par là une explication des conséquences de chaque proposition?

M. Lachance: Oui. Pour ce qui est de chaque proposition, on indique quelles sont les autres méthodes ou propositions figurant dans d'autres études. Nous obtiendrons donc ainsi deux sortes de renseignement, ceux se rapportant aux études mais également aux sujets abordés.

Le président: M. Fraser me dit à l'instant que c'est possible et que ce sera fait.

M. Lachance: Merci.

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Sur le même sujet, il existe une excellente critique des rapports traditionnels entre le sous-ministre et son ministre, travail effectué par M. Al Johnson et qui a paru dans une publication savante. J'en ai moi-même un exemplaire à mon bureau si le comité veut bien l'avoir. D'après moi, chaque membre de notre comité devrait lire cette étude si nous devons étudier cette question de la responsabilité ministérielle et ce qu'il faut en retrancher. L'étude aborde donc une fonction traditionnelle; je recommande donc que nous en tenions compte lorsque nous établierons notre bibliographie.

Sans vouloir faire d'humour et sans m'éloigner du sujet précis dont nous sommes saisis, ce ne serait peut-être pas une mauvaise idée d'entrer en contact avec TV Ontario pour voir si nous pouvons obtenir certains des films qui ont été projetés dans la série «Yes, Minister». On s'y attaque, dans un langage très accessible et très stimulant, aux rapports dont nous commençons à discuter. Nous devrions peut-être donc envisager cela.

Le président: Nous pourrions réserver une séance à cette fin.

M. Baker (Nepean—Carleton): Cela me paraît très utile. Ce serait éclairant non seulement pour les membres du comité

[*Text*]

who might have to consider the work of this committee at some stage.

The Chairman: Thank you for the suggestion.

Mr. Thacker: You will buy the popcorn.

The Chairman: Before going to Mr. McGrath, I would like to bring your attention to the fact that .... As you know, I will not be here to chair meetings next week. Mr. Baker, as one of our two vice-chairmen, will do so. I would like to have your ideas as to next Tuesday's and Thursday's meetings. Tuesday, November 16, we will meet at 9.30 in the morning and also on Thursday of next week we will meet at 9.30 a.m., as we are not sitting Thursday of this week.

I mentioned a few witnesses and Mr. Huntington and Mr. Lachance have added some more. We will have to leave it in the hands of our clerk to see which one of those persons will be available and which priority you wish to give to them: the Business Council of National Issues, the Canadian Bar Association, the Auditor General, the Comptroller General and perhaps a representative of the Treasury Board. The Joint Chairmen of the Committee on Statutory Instruments also have requested that they meet with our committee, as you know. Could you give me your ideas on priorities so that the clerk will make contact with these people?

Yes, Mr. Huntington.

• 1125

Mr. Huntington: Mr. Chairman, because the Auditor General is an officer of Parliament, I think he should be first.

The Chairman: Okay.

Mr. Huntington: He should be given enough time to examine what Mr. Lachance and myself have put to the committee today, and I am sure he is ready to come back. I think we should start with the Auditor General.

The Chairman: Would he be available a week from today, next Tuesday?

Mr. Huntington: If he is not before the Committee on Public Accounts.

The Chairman: Tuesday or Thursday of next week, we could get him.

Mr. Huntington: I think he has to be called—he or a delegate.

The Chairman: Okay. All right

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I wonder whether we could make a suggestion? I think Mr. Huntington is quite right in the suggestion that he be first, if that is at all possible, or a representative of the office, but could we leave it to the steering committee to deal with the list of witnesses?

[*Translation*]

mais également pour les députés qui envisagent peut-être de travailler au sein du comité à un moment ou l'autre.

Le président: Merci de la proposition.

M. Thacker: C'est vous qui achèterez le mais éclaté.

Le président: Avant d'accorder la parole à M. McGrath, j'aimerais attirer votre attention sur le fait suivant. Vous n'ignorez pas que je ne serai pas ici pour présider les séances de la semaine prochaine. C'est M. Baker, l'un de nos deux vice-présidents, qui s'acquittera de cette tâche. J'aimerais donc que vous me communiquiez vos idées sur les réunions de mardi et jeudi prochain. Mardi, le 16 novembre, et jeudi nous nous réunirons à 9h30, car nous ne siègerons pas jeudi de cette semaine.

J'ai mentionné quelques témoins et MM. Huntington et Lachance en ont ajouté certains autres. Nous devrons cependant nous en remettre à notre greffier pour savoir lesquelles des personnes envisagées seront disponibles et pour établir la priorité que vous voulez leur accorder. Il y a le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, l'Association du Barreau canadien, le vérificateur général, le contrôleur général et peut-être un représentant du Conseil du Trésor. Le coprésident du Comité des règlements et autres textes réglementaires a également demandé de pouvoir rencontrer notre comité, ce que vous n'ignorez sans doute pas. Pouvez-vous m'indiquer quelles sont vos priorités afin que le greffier puisse joindre ces derniers?

Oui, monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, étant donné que le Vérificateur général est un fonctionnaire du Parlement, je crois qu'il devrait être le premier à comparaître.

Le président: Très bien.

M. Huntington: On devrait lui donner suffisamment de temps pour étudier ce que M. Lachance et moi-même avons proposé aujourd'hui, et je suis certain qu'il sera disposé à revenir devant nous. D'après moi, donc, nous devons commencer par le Vérificateur général.

Le président: Sera-t-il libre dans une semaine, c'est-à-dire mardi prochain?

M. Huntington: S'il ne témoigne pas au Comité des comptes publics.

Le président: Nous pouvons donc obtenir qu'il vienne la semaine prochaine, soit mardi, soit jeudi.

M. Huntington: Je crois qu'il faut l'appeler, lui ou un délégué.

Le président: Bien.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'aimerais proposer quelque chose. Tout en reconnaissant que M. Huntington a raison de proposer que le vérificateur général soit le premier à comparaître, si c'est possible, ou un de ses représentants, pouvons-nous

[*Texte*]

The Chairman: Yes.

We will save some time here and we can go to Mr. McGrath. Okay, thank you very much. Mr. McGrath, please. Sorry to hold you up.

Mr. McGrath: That is all right, Mr. Chairman. I would like to suggest to you, Mr. Chairman, and to the members of the committee, that when you are thinking of a timetable for the committee, I hope you are going to give us another chance to get back at this, as a committee, without—

The Chairman: Yes. What I am suggesting, Mr. McGrath—and others have mentioned it—that we have to hear other opinions, and then we would have to devote one, two, or as many meetings as you wish, to the members of the committee on this subject, before formulating our recommendations.

Mr. McGrath: I would hope that we would have an opportunity before we hear witnesses on this to get back at it again. I am seeing this for the first time. In saying that in my view it is the most important paper to come before the committee—I say so without hesitation. I commend our two colleagues, because they have served us very well. I think this is a very, very important document. I think it deserves more than the kind of first-glance scrutiny we are giving it now. I think we have to get into it, digest it and, to use Ron Huntington's term, get it into chewable chunks so that we can get back at it; so that we, as a committee, can understand what we are talking about, before we have witnesses come before us. Especially if we are to examine them in any meaningful way, I think we should understand this paper, and I do not think we do right now. Mr. Lachance and Mr. Huntington probably do, but I do not.

The Chairman: Let us put it this way. I am in the hands of the committee and if your suggestion is approved by the members, we could devote next Tuesday's meeting to another round-table discussion by the members of this committee, if you wish, on this paper.

Mr. McGrath: That would certainly be my desire. I just throw that in as a suggestion. Perhaps the steering committee could consider that.

The Chairman: I hope other members would—

Mr. Lachance: What is the suggestion, Mr. Chairman?

The Chairman: That next Tuesday's meeting be devoted, not to calling witnesses, but to giving a further opportunity to the members of the committee only to discuss it once again; in other words, to have had full time to study the document among ourselves, before calling witnesses.

[*Traduction*]

nous en remettre au comité directeur pour ce qui est de l'étude de la liste des témoins?

Le président: Oui.

Cela nous permettra d'économiser du temps et d'accorder la parole à M. McGrath. Bien, je vous remercie beaucoup. Monsieur McGrath, la parole est à vous, excusez-moi d'avoir tardé.

M. McGrath: Il n'y a pas de mal, monsieur le président. Maintenant, pour ce qui est d'un calendrier de travail pour le comité, monsieur le président et membres du comité, j'espère que vous allez nous donner une autre fois l'occasion de revenir sur le sujet, sans . . .

Le président: Oui. Je suis d'avis, monsieur McGrath, et d'autres le sont aussi d'ailleurs, que nous devons entendre les idées des autres partis après quoi, nous consacrerons une, deux ou autant de séances que vous le voulez à cette question pour que les membres de notre comité puissent s'exprimer avant que nous fassions nos recommandations.

M. McGrath: J'aimerais que nous puissions discuter à nouveau du sujet avant que nous fassions comparaître des témoins. Pour ma part, c'est la première fois que je l'étudie. J'affirme sans hésitation que ce document est le plus important dont notre comité ait été saisi. Par ailleurs, je félicite mes deux collègues de l'excellent travail qu'ils ont accompli pour nous. Ce document me paraît extrêmement important. J'estime donc qu'il faut lui accorder plus qu'un coup d'oeil, comme nous le faisons maintenant. Je crois que nous devons nous y attaquer, le digérer, et pour reprendre l'expression de M. Huntington, le découper en morceaux digestibles, afin que nous puissions y revenir. Cela nous permettra de comprendre ce dont nous sommes saisis en tant que comité, et ce avant d'avoir convoqué des témoins. D'ailleurs, si nous voulons interroger ces derniers de façon utile, je crois que nous devrions comprendre le contenu de ce document, ce qui ne me paraît pas être le cas maintenant. Enfin, peut-être que M. Lachance et M. Huntington l'ont fait, mais pas moi.

Le président: Je m'en remets à la décision du comité; par conséquent, si les autres membres appuient votre proposition, nous pourrons consacrer la séance de mardi prochain à une autre discussion entre nous sur ce document, si tel est votre désir.

M. McGrath: Tel est certainement le cas. Cependant, ce n'était qu'une proposition. Le comité directeur voudra peut-être la considérer.

Le président: J'espère que d'autres membres voudront . . .

M. Lachance: Quelle est la proposition en question, monsieur le président?

Le président: Que nous consacrions la séance de mardi prochain non à la comparution de témoins mais à une autre discussion entre nous ayant trait au même sujet. Autrement dit, cela nous permettra de prendre tout le temps nécessaire pour étudier le document entre nous avant de faire appel aux témoins.

[*Text*]

Would others of you like to express an opinion on this?

Mr. Herbert.

Mr. Herbert: Mr. Chairman, I am looking at the total program for the committee. I do not think I could come to any decisions. At the moment, I am expressing some concern. I have just counted that we have five more weeks to go before Christmas and, sure, we are doing some work during the recess. At least as it stands right now we are good until then, until the end of this session, the assumption being that something else starts in the new year.

Now, whether or not it is agreed to reconstitute this committee, there is no guarantee that we are going to remain with the same membership. We do not know what is going to happen; we have no idea. I am expressing concern, as I do not know whether we have come to any idea in our own minds whether we are going to try to put something together, to get another report into Parliament, so at least we will be on the record before we recess for Christmas. Now that is a pretty short period of time for such an important question as this, because I am like Mr. McGrath—this is the first time around and I am still very hazy. I have a thousand questions in my mind, which I am not putting right now because I do not understand enough to be able to put those questions. Is it our objective that we try to get something into print before December 20, so at least there will be something on the record in an official form?

Mr. McGrath: I would just like to suggest—

The Chairman: I hope everybody gets in on this. Mr. McGrath, Mr. Baker and Mr. Blaikie.

Mr. McGrath: I would like to speak to this; and I hope I am not pre-empting my intervention, Mr. Chairman.

The Chairman: No, no. This is on another subject.

• 1130

Mr. McGrath: I think on this particular area of our discussion and study there has to be caucus input. I do not think, for example, that we can come up with a document and present it to our caucuses in the form of a parliamentary report on the area of supply and accountability, because every single one of us has a stake in accountability of supply. I would think our colleagues in caucus who are not represented on this committee would want to have some input into this and we would be the conduit of that input in the committee, because let us face it, what we are dealing with here is a very fundamental change in the whole system.

The Chairman: On the same subject, Mr. Baker, Mr. Blaikie and Mr. Dionne.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I am rather moved by .... When Mr. Herbert first spoke I felt that he had a point because he was expressing some apprehension about the possibility of this committee being reconstituted again in a new

[*Translation*]

Y en a-t-il d'autres qui ont quelque chose à dire là-dessus?

Monsieur Herbert.

M. Herbert: Monsieur le président, je regarde notre programme global de travail. Pour ma part, je suis incapable d'en arriver à une décision et je ne cache pas mon inquiétude. En effet, je viens de compter cinq semaines d'ici Noël et, bien entendu, quelques séances de travail pendant l'intersession. Par conséquent, dans l'état actuel des choses, nous avons notre calendrier d'établi jusqu'à la fin de cette session prenant pour acquis qu'il y aura quelque chose de nouveau au début de la nouvelle année.

Or, si on rétablit notre comité, il n'y a aucune garantie que ce seront les mêmes députés qui en feront partie. Nous ignorons ce qui va se passer, nous n'en avons aucune idée. Cela me préoccupe, car j'ignore si nous sommes décidés à essayer de préparer un autre rapport à présenter au Parlement afin qu'il reste un document consigné au procès-verbal avant le congé des fêtes. Cela nous donne cependant une assez brève période compte tenu de l'importance de la question. Je dis cela car je suis dans la même situation que M. McGrath; c'est la première fois que je l'aborde et j'ai encore des idées nébuleuses là-dessus. Il y a des milliers de questions qui me trottent dans la tête, et je ne les pose pas maintenant parce que je n'ai pas assez assimilé le sujet pour les poser. Convenons-nous donc de nous fixer pour objectif de faire imprimer quelque chose d'ici le 20 décembre afin qu'il reste au moins un document officiel?

M. McGrath: J'aimerais seulement proposer que . . .

Le président: J'espère que tout le monde y participera. M. McGrath, M. Baker puis M. Blaikie.

M. McGrath: J'aimerais mentionner la chose suivante tout en espérant que mon intervention ne sera pas soustraite de mon temps de parole, monsieur le président.

Le président: Non, non. Nous discutons d'autre chose.

M. McGrath: Eu égard à ce domaine précis, de la discussion et d'étude, je suis d'avis que le caucus de chaque parti va pouvoir participer Par exemple, je ne crois pas que l'on puisse en arriver à un document, présenter un rapport parlementaire à nos caucus portant sur le processus budgétaire et la responsabilité, car chacun d'entre nous est intéressé par cette question de la responsabilité en matière de processus budgétaire. Je suis d'avis que nos collègues du caucus ne faisant pas partie de notre comité voudront avoir leur mot à dire sur la question, ce pourquoi nous leur servirons de porte-parole, car il importe de rappeler que nous nous éloignons sensiblement ici du système actuel.

Le président: Sur la même question, monsieur Baker, monsieur Blaikie et monsieur Dionne.

M. Baker (Nepean—Carleton): Lorsque M. Herbert s'est d'abord exprimé, j'ai cru qu'il touchait à quelque chose d'important lorsqu'il a fait vois son inquiétude quant à la possibilité que notre comité soit reconstitué lors d'une nouvelle législa-

[*Texte*]

Parliament. I do not think there would be any objection at all, looking ahead, to the reconstitution of the committee, and I would hope that there would not be and that we could carry on with our work.

At some time, I think, in order to look after the very important aspect of affairs, we are really going to have to consult with our caucus groups. We should also understand that we are going to be visiting the United Kingdom at some stage to look at their expenditure process, which is in a state of flux. There may be nothing that we can glean from them, but I think we are working on that basis. Therefore I think there is sufficient time for us to give this report the consideration that has been suggested in terms of another meeting to go over the report itself—as you have used the phrase, a round table on it—after we have had a chance to look at it.

I think it is important because I believe this is a seminal document in terms of accountability of government and the relationship of Parliament to the executive and the relationship of Parliament to the bureaucracy. I believe that is what we are talking about here; and, before we hear from witnesses, I think we have to give the matter due consideration. For those reasons, I frankly would not want to set a timetable at Christmas because I think we could be doing it a disservice if we are going to hear it in an apprehension of an event which all of us hope and pray will not occur, and that is the fact that this committee will not be reconstituted.

So I think the process we followed in the third report that was filed last Friday was a good process in the sense that the committee was allowed to function and give its input into what we felt to be in the best interests in terms of the reforms that report dealt with. I believe that there is an interrelationship between those two things, that we ought not to depart from that process.

So I opt for, if I may, although it is steering committee business, a further meetings where we will review this report in some detail and we will raise these questions honestly before we deal with witnesses so that we can deal with witnesses intelligently, because the witnesses we are going to have are going to be very high-quality, high-calibre witnesses. I think this report—and I said it at the beginning—is a seminal document. What it is proposing—I want to get into the merits of it, if we have a chance; I want to deal with some of them—is a dramatic departure in the consideration of the expenditures of government and in the relationship of Parliament with the bureaucracy on the one hand and the ministers on the other. I do not think we ought to pass over it lightly. Mr. McGrath is right: I think we ought to think about what it is about and deal with it.

The Chairman: Thank you.

On this same point, Mr. Blaikie, Mr. Dionne and Mr. Reid.

[*Traduction*]

ture. Pour ma part, je ne crois pas qu'il y aura d'objections à ce qu'on le mette de nouveau sur pied, enfin, je l'espère tout comme j'espère que nous pourrons poursuivre notre tâche.

Cela dit, je crois que lors de notre examen des aspects très importants du dossier, nous devrons vraiment consulter nos caucus. Il convient également de se rappeler que nous allons visiter le Royaume Uni à un moment ou l'autre pour étudier le processus de dépenses qui est train d'évoluer en ce moment. Il se peut que cela ne nous apporte pas grand-chose mais nous tenons compte de cette étape. Je pense donc que nous disposons de suffisamment de temps pour étudier le rapport; je songe ici à la proposition qu'on a faite de nous réunir à nouveau pour l'examiner, de tenir une table ronde après l'avoir étudié en particulier.

Je crois que cela est important car ce document me paraît receler en puissance des choses importantes pour ce qui est de la responsabilité du gouvernement et des rapports entre le Parlement et l'exécutif ainsi qu'entre le Parlement et la Fonction publique. Je crois que c'est de cela dont il est question ici et, avant de faire comparaître les témoins, j'estime donc qu'il faut examiner convenablement le sujet. Pour toutes ces raisons, franchement, je n'aimerais pas que nous établissions un calendrier de travail à Noël, car ce sera peut-être nous rendre un mauvais service. J'entends par là que si nous tenons des séances pendant l'intersession dans la crainte que l'on ne reconstitue pas notre comité, cela ne sera peut-être pas une bonne chose.

Je suis donc d'avis que le processus suivi lors de la présentation du troisième rapport vendredi dernier, était une bonne chose, en ce sens qu'on a permis au comité de fonctionner, de donner son avis sur ce qui nous paraissait être ses intérêts pour ce qui est des réformes abordées dans le document en question. Je suis d'avis qu'il y a un rapport entre ces deux choses et qu'à cause de cela nous ne devons pas nous écarter de ce processus.

Par conséquent, même si c'est le comité directeur qui est saisi de la question, je suis favorable à la tenue de réunions ultérieures où nous réexaminerons le rapport de façon plus poussée et où nous soulèverons ces questions honnêtement avant de faire comparaître des témoins, ce qui nous permettra d'ailleurs de leur poser des questions intelligentes. Il convient de ne pas oublier en effet que nous ferons témoigner des personnes très qualifiées et très compétentes, Comme je l'ai rappelé au début de mon intervention, ce document me paraît être riche de beaucoup de choses à venir. J'aimerais mentionner certaines de ses qualités si c'est possible. Ce qu'il propose s'écarte sensiblement de ce que nous connaissons en matière d'examen des dépenses gouvernementales et eu égard au rapport entre le Parlement et la Fonction publique, et le Parlement et les Ministres. Il ne s'agit donc pas de quelque chose qu'il faut se contenter d'examiner superficiellement. M. McGrath a donc raison. Je suis d'avis que nous devons y réfléchir et l'étudier attentivement.

Le président: Merci.

Sur le même sujet, monsieur Blaikie, M. Dionne et M. Reid.

[*Text*]

• 1135

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, I like the idea of having a further meeting at which we could hear more members of the committee in response to the Huntington—Lachance document. I do not think we should impose a deadline on ourselves by Christmas to come out with this. What would we be going to London to discuss, then, if we have already made all these recommendations? If we are in such a fragile position that we have to worry about whether or not we will exist should a Throne Speech come along, we might as well pack it in now.

A second point: this is now a public document, this Huntington—Lachance proposal, so why can we not circulate it to members? As it is so important a document dealing with so important a topic, why can we not circulate it to members and ask for their response to it in particular, and see what happens? But I do not think we should have a deadline. Also, I think we should have another meeting so that if we are going to call witnesses on this particular topic, then I for one would like to spend a little more time on it ourselves.

The Chairman: Okay, thank you. There seems to be a consensus building on that.

Mr. Dionne and Mr. Reid.

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): On the point Hal raised with regard to five weeks before Christmas, I simply want to remind members of this committee that we are going to be hard put to have full committee attendance here for the next five weeks. You know we also will have supplementary estimates to deal with in other committees, and many of us will have to attend other committees as well. So we are going to have to try to accommodate meetings of this committee around the inevitable meetings of the various standing committees which will take place between now and December 7—that date being, I believe, the last day on which committees can report because after that they will be deemed to have reported.

On the reconstitution of this committee, if there is a new session of Parliament in the new year, it seems to me we should not even question that; we should take it for granted that it is going to be reconstituted. Certainly if it is not, we have wasted the time we have put into it so far. I do not believe the government is that insensitive to the need for parliamentary reform. I think we simply should take it for granted. If necessary, then, we would have to make it very clear to the government that we are going to be reconstituted or no committee is going to function.

Mr. McGrath: After our Third Report, we can say nothing!

[*Translation*]

M. Blaikie: Monsieur le président, je suis favorable à la tenue d'une autre réunion pendant laquelle davantage des membres du Comité pourront s'exprimer au sujet du rapport Huntington-Lachance. Je ne suis pas d'avis que nous devions imposer une échéance d'ici Noël pour en arriver à un rapport. Si tel était le cas, pourquoi aller à Londres alors puisque toutes nos recommandations auraient déjà été formulées? Si la possibilité que notre Comité soit reconstitué est si fragile que cela, dans l'éventualité où il y aura un discours du trône, aussi bien fermer boutique dès maintenant.

En second lieu, étant donné que les propositions Huntington—Lachance constituent un document public, pourquoi ne pouvons-nous pas les distribuer aux députés? Étant donné qu'il s'agit d'un document important ayant trait à des sujets tout aussi importants, pourquoi ne pouvons-nous le distribuer aux députés et leur demander, en particulier, ce qu'ils en pensent pour voir ce qu'il en adviendra? Enfin, d'après moi, nous ne devrions pas nous imposer d'échéance. De plus, je crois que nous devrions aussi tenir une autre réunion car si nous devons faire comparaître des témoins sur ce sujet, alors j'aimerais bien que nous l'étudiions un peu plus nous-mêmes.

Le président: C'est bien, je vous remercie. Une unanimité là-dessus semble se dessiner.

M. Dionne puis M. Reid.

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Au sujet de l'observation de M. Herbert relative aux cinq semaines qu'il nous reste avant Noël, j'aimerais simplement rappeler aux membres de notre Comité que nous aurons de la difficulté à obtenir une présence assidue au cours de cette période. Vous n'ignorez sans doute pas que nous serons en même temps saisis du budget supplémentaire dans d'autres comités, ni que certains d'entre nous devront assister à des réunions d'autres comités encore. Par conséquent, nous devrons non seulement assister aux réunions de notre Comité mais également à celles des divers comités permanents qui se tiendront d'ici le 7 décembre, car je crois que c'est à cette date que les comités pourront faire rapport, après quoi ils seront jugés comme l'ayant fait.

Par ailleurs, pour ce qui est de la reconstitution de notre Comité, si l'on tient une nouvelle législature au début de la nouvelle année, il me semble que nous ne devrions même pas nous poser la question à savoir si nous allons encore exister, mais bien prendre pour acquis que tel sera le cas. Enfin, si on ne nous accorde pas cela, alors nous aurons gaspillé tout le temps que nous avons consacré à la question jusqu'à maintenant. Or, je ne crois pas que le gouvernement soit aussi insensible au besoin de mettre en oeuvre une réforme parlementaire. Je crois que nous devrions donc tout simplement prendre cette éventualité pour acquise. D'ailleurs, si c'est nécessaire, il faudra établir très clairement auprès du gouvernement que si nous ne siégeons pas, alors aucun autre Comité ne fonctionnera.

M. McGrath: Après notre troisième rapport, nous ne pouvons rien dire!

[*Texte*]

Mr. Dionne (Northumberland—Miramichi): That may be a valid point, Jim, but I think we have to operate on that assumption. If we do not, we have been here all this time for nothing.

I also support the notion that we should have at least one more meeting among ourselves on the Huntington—Lachance report, because I am sure there are many, many things which each of us on the committee would want to question the two authors on so that we may have a better understanding of it.

The Chairman: Thank you.

Mr. Reid, please.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Mr. Chairman, the committee needs time for its caucuses. We need to have time for our caucuses to deal with our third report. There is a selling job to be done there. We are going to have to put a fair amount of effort into ensuring agreement that it be implemented, since this is a report that is supposed to be implemented.

Second, we are going to need time for this report because this is like peeling an onion; there are layers and layers and layers and layers. It is going to be a very time-consuming thing because this is one of those areas that really touch the fundamental way in which the House operates. I can see a whole series of very nasty decisions which we will have to make in terms of the whole committee structure as a result of this report, if we proceed in this way. So it is not going to be easy and we are going to need time. The witnesses are going to need time. They are going to have the same problem we do, which is not only to understand what the report suggests but, also, to understand some of its ramifications. And the committee itself is going to need the time to be able not only to understand the report and its ramifications but, also, the testimony of witnesses. I do not want to see us limit ourselves to a specific date for a report to the House on it, but I think we should work the way we did the last time, which would be to try to make decisions as we go on, and as we go on and make those decisions, the time will come when we will say yes, we have enough for a report—and proceed that way.

• 1140

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I would like to see the committee keep the same pressure on the chairman that the chairman had on the authors of the report.

The Chairman: I feel the pressure right now!

There seems to be a very high degree of consensus—unanimity. I would gather that we do not have witnesses next Tuesday; we continue our discussion within the committee, members only, and perhaps next Tuesday our vice-chairmen would be able to decide whether they would want a further meeting or then call witnesses. So we will leave witnesses in

[*Traduction*]

M. Dionne (Northumberland—Miramichi): Cette remarque est peut-être juste, Jim, mais je crois que nous devons prendre cette hypothèse pour acquise. Si nous ne le faisons pas, nous aurons gaspillé tout le temps que nous avons passé ici.

Je suis également favorable à ce que nous tenions au moins une autre réunion entre nous pour étudier le rapport Huntington—Lachance, car je suis certain qu'il comporte bon nombre de choses qui soulèvent beaucoup de questions que nous voulons poser à ses auteurs afin de mieux le comprendre.

Le président: Merci.

Monsieur Reid, à vous la parole.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Monsieur le président, notre comité a besoin de temps à consacrer à nos divers caucus. Nous devons leur donner le temps nécessaire pour étudier notre troisième rapport. En effet, nous devons les persuader de l'appuyer. Or, nous devrons certainement faire assez d'efforts en ce sens si nous voulons obtenir l'accord des autres pour que le document soit mis en vigueur comme cela est entendu.

En second lieu, il nous faudra du temps pour étudier ce rapport, qui est constitué un peu comme un artichaut; il contient des feuilles et des feuilles superposées. Il s'agit donc là d'un travail de longue haleine puisque le document touche au fonctionnement même de la Chambre. J'entrevois ainsi toute une série de décisions très peu agréables qu'il nous faudra prendre quant au fonctionnement des comités, à la suite de l'adoption de ce rapport si nous procédons ainsi. Nous n'aurons donc pas la partie facile et il nous faudra du temps. Les témoins aussi en auront besoin. En effet, ils rencontreront les mêmes problèmes que nous, c'est-à-dire non seulement de comprendre la teneur du rapport mais également de certaines de ses répercussions. De plus, le Comité lui-même aura besoin de temps non seulement pour effectuer le travail que j'ai mentionné mais aussi pour entendre les témoignages. Je ne veux pas que nous nous limitions à une date précise pour rendre le rapport à la Chambre à ce propos, mais je crois que nous devrions essayer de faire ce que nous avons fait la dernière fois, c'est-à-dire de prendre nos décisions au fur et à mesure jusqu'à ce que nous ayons assez d'éléments pour rédiger un rapport . . . et continuer de cette façon.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Je voudrais que le comité continue de faire les mêmes pressions auprès du président, tout comme le président a fait pression auprès des auteurs du rapport.

Le président: Je sens déjà cette pression m'écraser!

Il semble que tous soient à peu près d'accord . . . c'est l'unanimité. Si j'ai bien compris, nous n'entendons pas de témoins mardi prochain; nous continuons nos débats en comité, débats réservés aux membres seulement, et peut-être que mardi prochain nos vices-présidents pourraient décider s'ils veulent d'autres réunions encore ou appeler des témoins. Donc,

[*Text*]

abeyance for right now and you will continue your discussions, members only, next Tuesday.

Thank you very much.

Mr. Lachance: This is as good a time as any to raise this: we have not raised the question of how we are to tackle our meetings. Up to now, all our discussions have been held outside the reach of ordinary life. We have been meeting at Mont Ste-Marie and O'Brien House between ourselves. We are used to working that way. Today is more or less our first meeting in public—and that is good. What happens from now on? Do we still go on like this, or do we discuss how we are going to tackle the problem of discussing the content? In other words, with the witnesses it seems that we will go on in the normal way, but if we start discussing elements of the report, as Mr. Reid just said—in other words, if we start to come to an agreement on points as we go along, then we are more or less working on the future report. How do we tackle that? I would like you to give us guidance.

The Chairman: I would like to hear Mr. Huntington and Mr. Baker on this point. I would imagine, Mr. Lachance, we will proceed in the same way we started. The first six meetings of the committee were wide-open meetings, then we went into in camera sessions when we came to a time when we thought we could start building a consensus towards writing a report. I would imagine the committee would want to operate in the same fashion this time: have your discussions, then when we come to the point where we can start reaching a consensus, operate as most committees do, and as this one has, and start to write our report in a draft form and have in camera meetings.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, you have said it very eloquently.

The Chairman: All right.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): You have made my point as well, sir.

The Chairman: Thank you very much. It is now 11.43; I would propose that we adjourn at 12.15 p.m.

We have Messrs. McGrath, Cousineau, Baker and Collenette, in that order. If there is anyone left over, that member would be first on the list for next Tuesday morning. All right?

Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Mr. Chairman, having diverted our attention, I suppose it is incumbent upon me now to be brief.

[*Translation*]

nous laissons de côté la question des témoins pour le moment et poursuivons nos débats, réservés aux membres seulement, mardi prochain.

Merci beaucoup.

M. Lachance: Voici l'occasion rêvée pour soulever la question suivante: Nous n'avons pas encore décidé comment nous devons aborder nos réunions. Jusqu'ici, nos débats ont eu lieu ailleurs que dans le vrai monde. Nous nous réunissions au Mont Ste-Marie et à la maison O'Brien, juste entre nous. Nous sommes habitués à travailler de cette façon. Aujourd'hui c'est à toutes fins pratiques la première fois que nous nous rencontrons en public . . . c'est très bien ainsi. Que se passera-t-il dorénavant? Continuerons-nous sur la même lancée ou voulons-nous savoir comment nous débattrons du contenu? En d'autres termes, il semble que lorsque nous entendrons les témoins, nous ferons comme d'habitude, mais que si nous commençons à débattre des éléments du rapport, comme vient de le souligner M. Reid . . . en d'autres termes, si nous nous entendons sur divers points au fur et à mesure de nos débats, nous rédigeons en quelque sorte le rapport que nous voudrons publier. Comment s'attaque-t-on à cette question? J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Le président: J'aimerais entendre MM. Huntington et Baker à ce propos. Je crois bien, monsieur Lachance, que nous continuerons sur notre lancée. Les six premières réunions du comité étaient ouvertes à tous, nous sommes ensuite passés aux réunions à huis clos jusqu'à ce que nous nous soyons aperçus qu'en général, les gens avaient une bonne idée de ce que l'on voulait voir inscrit dans le rapport. J'imagine que le comité voudrait fonctionner de la même façon cette fois-ci: on commence par les débats, on en arrive à un point où les gens semblent se mettre d'accord sur certaines questions, nous fonctionnons comme le font la plupart des comités et comme nous avons fait jusqu'ici et nous commençons ensuite à rédiger un premier brouillon de rapport pour ensuite nous réunir à huis clos.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Monsieur le président, vous avez tout dit.

Le président: Parfait.

M. Baker (Nepean—Carleton): Vous m'avez enlevé les mots de la bouche, monsieur.

Le président: Merci beaucoup. Il est maintenant 11h43; je propose que nous levions la séance à 12h15.

Sur la liste, j'ai, dans l'ordre, les noms de MM. McGrath, Cousineau, Baker et Collenette. S'il y en a d'autres qui veulent intervenir, nous les inscrirons dans l'ordre et ils seront les premiers intervenants mardi matin prochain. Ca va?

Monsieur McGrath.

M. McGrath: Monsieur le président, étant coupable d'avoir détourné l'attention collective, j'imagine que je dois maintenant m'en tenir au strict minimum dans mes propos.

[*Texte*]

First of all, I too share the concern of Mr. Simmons, because I flagged that in the paper as well. First of all, I think we should get our terms correct. We are not talking about deputy heads, we are talking about deputy ministers—

The Chairman: Yes.

Mr. McGrath: —because if you are talking about a deputy head, you are talking about a deputy of an agency or a Crown corporation. Let us not mince words, we are talking about deputy ministers. Deputy ministers do not enjoy the confidence of the House and consequently they are not accountable to the House; ministers do, and as a consequence they are accountable. I think that is a basic, fundamental distinction to be made. If you are going to make deputy ministers accountable to the House.... First of all, it is incompatible with the parliamentary system and it is going to change the system in a very important and fundamental way. If they are accountable to the House, then the House surely must have some say in their appointment. That speaks to the question of ratification, Parliamentary ratification of appointments, which I think is perhaps something we may get into sometime in the future. I could see all kinds of problems down the road. This would seriously interfere with the relationship of a minister and his deputy. The deputy minister is accountable to the minister, who in turn is accountable to the House, and he enjoys his tenure at pleasure of the Prime Minister and the Governor in Council. He is in no way accountable to the House, nor does he, indeed, require the confidence of the House.

So I believe that important point has to be made. I think it is important to make the distinction between deputy ministers and Crown corporations or government agencies. When you are talking about a Crown corporation or a government agency, they, in fact, enjoy the delegated authority of the House. In other words, Parliament delegates authority to a Crown corporation or an agency of government, such as the CTC, or an ordinary Crown corporation, and, as a consequence thereof, they are accountable. So, in that sense, that is a very important distinction. So I do not believe deputy ministers should be accountable to the House in terms of the supply accountability process, and I would hope that point would commend itself to the committee.

• 1145

My next point, Mr. Chairman, has to do with logistics, I suppose, in terms of the committee structure itself. We have made a very important recommendation in our third report with regard to standing committees. We have, if the House accepts our report, given committees ongoing investigative authority. In other words, they no longer have to have a reference from the government to seize the initiative on any subject. I think that is a very important point.

What we are proposing here is the setting up of four super-committees which would be, as it now stands in the

[*Traduction*]

Tout d'abord, je partage aussi les préoccupations de M. Simmons, parce que moi aussi, pour ce qui est de ce document, je suis fautif. Tout d'abord, je crois qu'il faudrait nous entendre sur le vocabulaire. Il ne s'agit pas de sous-chefs, il s'agit de sous-ministres...

Le président: Oui.

M. McGrath: ...parce que s'il s'agit d'un sous-chef, il s'agit du chef d'un organisme ou d'une société de la Couronne. Ne mâchons pas les mots, il s'agit bien de sous-ministres. Les sous-ministres n'ont pas la confiance de la Chambre et, par conséquent, n'ont pas de compte à rendre à la Chambre; les ministres, eux, ont cette confiance et ont donc des comptes à rendre. Je crois qu'il s'agit là d'une distinction fondamentale et capitale qu'il faut faire. Si vous voulez que les sous-ministres aient des comptes à rendre à la Chambre... tout d'abord, c'est incompatible avec le système parlementaire, cela va modifier le système de façon fondamentale et très importante. Si ces gens doivent rendre des comptes à la Chambre, la Chambre doit certainement avoir son mot à dire lorsque vient l'heure de les nommer. Ce qui nous amène à la question de la ratification, ratification parlementaire des nominations, ce qui est un sujet que nous pourrons peut-être aborder une autre fois. J'entrevois déjà toutes sortes de problèmes. Cela nuirait énormément à la relation qui existe entre un ministre et son sous-ministre. Le sous-ministre rend des comptes à son ministre qui, à son tour, rend des comptes à la Chambre, sans oublier qu'il est à ce poste au bon plaisir du Premier ministre et du gouverneur en conseil. Il n'a pas de compte à rendre à la Chambre et n'a pas à demander la confiance de la Chambre pour faire son travail.

Je crois donc qu'il faut faire une distinction importante. Il faut faire la distinction entre les sous-ministres et les sociétés de la Couronne ou les organismes gouvernementaux. Lorsqu'il s'agit d'une société de la Couronne ou d'un autre organisme gouvernemental il ne faut pas oublier que la Chambre, dans ces cas-là, délègue ses pouvoirs. En d'autres termes, le Parlement délègue certains pouvoirs à une société de la Couronne ou à un organisme du gouvernement comme la Commission canadienne des transports ou toute autre société ordinaire de la Couronne et, conséquemment, ces organismes ont des comptes à rendre. Il s'agit donc d'une très importante distinction. Je ne crois pas que les sous-ministres devraient avoir à rendre des comptes à la Chambre pour les ressources qu'on leur fournit et j'espère que le Comité le comprendra bien.

Monsieur le président, j'aimerais maintenant passer à une question de logistique pour ce qui regarde la structure des comités. Si la Chambre accepte notre rapport, nous venons de doter les comités d'un pouvoir permanent d'enquête. En d'autres termes, ils n'ont plus besoin d'un mandat du gouvernement pour prendre l'initiative à quelque sujet que ce soit. Je crois que c'est très important.

Ce que nous proposons, c'est la création de quatre super comités qui seraient, si la structure proposée était adoptée,

[*Text*]

present structure, imposed upon a system of 20 standing committees of the House. And in that sense I believe we have to look at the standing committees of the House—certainly I think we have to look at the standing committees of the House in the light of the recommendations in our third report. For example, it would be inconceivable that the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs would remain as it is, because its mandate is far too big. If you consider the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs and the mandate it has, the number of departments and agencies that are accountable to it, and you take a look at the Standing Committee on External Affairs and National Defence or the Standing Committee on Veterans Affairs, for example, there is just no comparison. So I think we have to look at the committee structure.

The Vice-Chairman (Mr. Baker): May I just ask you a question, Mr. McGrath? Are you saying that a committee would operate on the estimates in the normal way, the guillotine would fall, and yet the committee would still be empowered to carry on an investigation, outside the estimate process but under the independent reference—

Mr. McGrath: That is exactly the position of the third report—

The Vice-Chairman (Mr. Baker): Yes, okay.

Mr. McGrath: —which, I think, speaks to these recommendations as well, because we now have the ongoing authority, and I think the recommendations of the Huntington-Lachance paper have to be viewed in that context.

Question: would the four committees be subject to the recommendations of our third report in terms of not fewer than 10 and not more than 15? Every member of the House would want to be a member of this committee structure because it deals with supply and accountability. We are not a congressional system, where you have these elite committees in the House of Representatives; we are a parliamentary system and every member of Parliament feels, and rightly so, that he has a direct responsibility in terms of supply. And I would think that would pose a problem for us.

Incidentally, as a footnote, in terms of restructuring, I would like to see our standing committees structured to complement the Cabinet committee system. We have here, I think, eight or nine envelopes, and I could see nine parliamentary committees dealing with these nine envelopes. That would be a much more sensible structure than the kind of ad hoc structure that we now have, which is, in many respects, a carryover from the pre-1968 rules which we are operating under at the present time. For example, I think the Miscellaneous Estimates Committee would become redundant under these proposals; it would have no function, in my view. So I would like to see the parliamentary committees structured in terms of the Cabinet

[*Translation*]

imposés par-dessus le système de vingt comités permanents de la Chambre. Je crois qu'il nous faut donc étudier ces comités permanents de la Chambre . . . Je crois qu'il faut les étudier surtout à la lumière des recommandations que nous faisons à la Chambre dans notre troisième rapport. Par exemple, il serait inconcevable que le Comité permanent de la Santé, du bien-être social et des affaires sociales ne subisse aucune modification, car son mandat est beaucoup trop étendu. Si vous étudiez le mandat du Comité permanent de la Santé, du bien-être social et des affaires sociales, si vous tenez compte du nombre de ministères et organismes qui doivent lui rendre des comptes et que vous étudiez ensuite le mandat du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale ou du Comité permanent sur les affaires des anciens combattants, par exemple, on compare vraiment des pommes et des oranges. Je crois donc qu'il nous faut absolument étudier toute la structure des comités.

Le vice-président (M. Baker): Je pourrais vous poser une question, monsieur McGrath? Vous voulez dire que le Comité siégerait pour étudier le budget de la façon habituelle, que la guillotine tomberait et que le comité pourrait quand même continuer d'enquêter, en dehors du cadre de l'étude du budget, mais en vertu d'un mandat indépendant . . .

M. McGrath: C'est exactement ce que dit le troisième rapport . . .

Le vice-président (M. Baker): Oui, parfait.

M. McGrath: . . . et je crois qu'on parle de ces recommandations aussi puisque nous avons maintenant certains pouvoirs permanent et je crois que les recommandations du document Huntington-Lachance doivent être étudiées dans ce contexte.

Question: Est-ce que les quatre comités en question sont compris dans les recommandations que l'on trouve dans notre troisième rapport où il est question de pas plus de 10 ni moins que 15 comités? Tous les députés en Chambre voudraient alors devenir membres de ces comités puisque, après tout, il s'agit de l'étape essentielle où les responsables rendent des comptes pour les ressources qu'on leur fournit. Nous n'oeuvrons pas en milieu «congressionnel», où vous avez des comités d'élite composés de membres de la «Chambre des représentants»; nous oeuvrons dans un système parlementaire et chaque député, à juste titre, se sent une responsabilité directe pour les ressources mises à sa disposition par le gouvernement. Je crois que cela pourrait nous poser de véritables problèmes.

Incidemment, pour ce qui est d'une restructuration, j'aimerais que les comités permaments se servent du modèle des comités du Cabinet. Je crois qu'il y a là quelque huit ou neuf enveloppes et il me semble que neuf comités parlementaires pourraient étudier ces neuf enveloppes. Ce serait beaucoup plus logique que ce qui existe à l'heure actuelle, ce système ad hoc qui, à bien des égards, est une sorte de reliquat des règlements d'avant 1968 en vertu desquels nous fonctionnions maintenant. Par exemple, je crois que le Comité permament des prévisions budgétaires serait un comité redondant à la lumière de ces propositions; il n'aurait plus de travail à faire, à mon avis. J'aimerais donc que les comités parlementaires

[*Texte*]

committees, which would certainly make the Cabinet committees and the envelopes that they administer more accountable in that respect.

• 1150

My next concern has to do with the recommendation in the report that the chairman of these committees be paid at the rate of a minister of state. I do not agree with that. I have to say right from the top that I have trouble with that. That would be creating a super-chairman; it would create an elitist kind of person in the House. I would like to see the chairman of that committee given extra support, because he would require extra staff and that kind of thing, but I do not think he should receive an extra emolument. I do not think he should be treated any differently from the chairmen of other committees. So I would have trouble with the recommendation whereby the chairman would be paid at the rate of a minister of state and the vice-chairman would be paid at the rate of a parliamentary secretary. Perhaps we may want to look in terms of having parliamentary chairmen paid at the rate of parliamentary secretaries. That I would have less trouble with, and that would make more sense.

Mr. Chairman, I will let it go at that, because others may want to intervene as well.

The Chairman: Thank you.

Are there comments from Mr. Huntington or Mr. Lachance, or will I call on Mr. Cousineau?

Mr. Lachance: Just one point.

The Chairman: Mr. Lachance.

Mr. Lachance: I will leave it to Ron maybe to respond in more detail, but I would just like to say on the vote thing that one has to keep in mind that in the one case, that is the structure—on the one hand is the proposed expenditure and at the other is public accounts. That is an integrated study in functions as opposed to departments or specific post-expenditures. The standing committees will still be dealing with specifics of departments, of programs, as they refer to the responsibility given to a given minister. Those are two different approaches to tackling the problem of proposed expenditures. So you do not really need to transpose to the standing committees the envelope system that has been proposed in the paper in terms of the integrated study of both the proposed expenditures and then the accounts as the expenditures have happened.

On the other hand, if one wants to reorganize the system of committees, which I have myself done in my motion, Mr. Chairman, as you know, that is something which we could approach and which I hope we will tackle at some point. But there is no necessity to transpose the envelopes as they are in what you call the super-committees and the standing committees, because in one case it is integrated and in the other case it is a specific study of a given credit, if you want, of a given

[*Traduction*]

soient conçus en fonction des comités du Cabinet et il serait alors beaucoup plus facile d'exiger des comptes de ces comités du Cabinet pour les enveloppes qu'ils administrent.

Ensuite, il y a cette recommandation selon laquelle les présidents de ces comités devraient recevoir le salaire d'un ministre de l'État. Je ne suis pas d'accord. Je dois dire dès le départ que c'est pour moi un problème. On créerait une sorte de superprésidence; on aurait des élites en Chambre. J'aimerais bien que l'on fournisse une certaine aide supplémentaire au président de ce Comité parce qu'il lui faudrait un supplément de personnel et ce genre de truc, mais je ne crois pas qu'il devrait recevoir une augmentation de salaire. Je ne crois pas que ces présidents devraient se voir traiter autrement que les présidents de tous les autres comités. Donc, pour ce qui est de cette recommandation selon laquelle le président d'un supercomité devrait recevoir le salaire d'un ministre d'État et que le vice-président devrait recevoir le salaire d'un secrétaire parlementaire, je dois dire que cela me pose certains problèmes. Peut-être pourrions-nous verser au président des Comités le salaire d'un secrétaire parlementaire. Il me semble que ce serait plus équitable comme cela.

Monsieur le président, je m'en tiens là parce que d'autres intervenants ont peut-être quelque chose à dire.

Le président: Merci.

Messieurs Huntington ou Lachance ou M. Cousineau?

M. Lachance: Une petite intervention.

Le président: Monsieur Lachance.

M. Lachance: Ron pourra peut-être vous donner plus de détails, mais j'aimerais dire, à propos de ce truc sur le vote, qu'il ne faut pas oublier une chose et que c'est dans un cas, dans celui de la structure .... d'une part il y a les dépenses proposées et d'autre part, il y a les Comptes publics. Il s'agit d'une étude intégrée des fonctions par opposition à une étude des ministères ou à une étude précise de certains postes du budget après que les fonds ont été dépensés. Les Comités permanents étudieront toujours certaines questions précises concernant les Ministères ou les programmes puisqu'il s'agit de la responsabilité confiée à un ministre donné. Il s'agit de deux approches différentes au problème de l'étude du budget ou des dépenses proposées. Point n'est besoin de transposer aux Comités permanents le système d'enveloppes qui a été proposé dans le document pour ce qui est de l'étude intégrée et du budget des dépenses et, plus tard, des dépenses réelles.

D'autre part, si l'on veut réorganiser le système des Comités, ce que j'ai fait moi-même dans ma motion, monsieur le président, comme vous le savez, c'est là quelque chose que nous pourrions aborder et j'espère bien que nous le ferons une bonne fois. Cependant, il n'est pas nécessaire de transposer les enveloppes ou de s'en servir comme modèle pour ce que vous appelez les supercomités et les Comités permanents, parce que, dans un cas, c'est intégré et dans l'autre, il s'agit de l'étude

[*Text*]

department. So there are two different approaches to the expenditures.

Mr. McGrath: Oh, yes, I agree. We are talking about two different things. We are talking about a new mandate for the standing committees, and I think that speaks to dove-tailing in with the recommendations of this report in terms of the four new committees that will be set up. I do not think there is any problem there.

The Chairman: Okay, *monsieur Cousineau, s'il vous plait.*

M. Cousineau: Merci, monsieur le président.

J'ai écouté religieusement M. Huntington et M. Lachance et je me permettrai de poser quelques questions en ce qui concerne le rôle actuel des compagnies de la Couronne.

Naturellement, que le député soit de l'opposition ou du gouvernement, il a toujours à coeur les sommes d'argent qui appartiennent aux Canadiens . . . Est-ce que j'ai raison de dire qu'une compagnie de la Couronne n'est pas tenue de rendre compte à un comité, si elle n'a pas besoin d'argent ou de crédits supplémentaires? Il me semble que, dans des discussions, j'ai entendu ces paroles-là, en particulier, lors d'une étude du budget ou des crédits du ministère des Approvisionnements et Services. A ce moment-là, le bébé préféré de M. Cossitt était la corporation qui s'occupait des biens de la Couronne *Foreign Assets Corporation*, et à cette époque, on a répondu que l'on n'était pas tenu de répondre à une telle question parce que . . . J'ai peut-être mal compris à ce moment-là, parce qu'il s'agissait d'une corporation autonome et étant donné le fait qu'ils ne demandaient pas de crédits supplémentaires, on ne pouvait pas questionner la gestion de cette corporation? Est-ce que j'ai raison d'avancer ce que je viens d'affirmer?

• 1155

Le président: Personnellement, je ne peux pas vous répondre, mais peut-être que M. Huntington ou M. Lachance, au cours de leur étude, ont pu se renseigner là-dessus.

Mr. Huntington, would you have any comments on this?

Mr. Huntington: Mr. Chairman, yes, I think Mr. Cousineau has heard properly that there is this whole area of what I call "sub-government", what the press calls in Britain "quangos", being set up and outside the control and purview of Parliament. I guess it is a case of the private sector being accountable to the tax collector and the public sector being accountable to no one, and I guess the paper we are discussing here addresses that fundamental issue. Outside of departments and appropriations and votes, when you get into Crown corporations, of which there are about 170, some with agency-of-Her-Majesty status; other Crown corporations totally owned by the government; some partially owned, controlled by the government; some partially owned, not controlled by the government; and then subsidiaries of these quasi-governmental, non-governmental bodies, it is a chain reaction that is taking place that is causing concern throughout the western world. You are quite

[*Translation*]

précise d'un crédit donné, si vous voulez, d'un ministère donné. Ce sont donc là deux façons différentes d'aborder l'étude des crédits.

M. McGrath: Oui, je suis parfaitement d'accord. Il s'agit de deux choses tout à fait différentes. Il s'agit d'un nouveau mandat pour les Comités permanents et je crois qu'il faudra faire le lien avec les recommandations de ce rapport pour ce qui est des quatre nouveaux Comités à créer. Je ne crois pas que cela pose de problèmes.

Le président: Parfait. *Mr. Cousineau, please.*

Mr. Cousineau: Thank you, Mr. Chairman.

I have quite religiously listened to Messrs. Huntington and Lachance and I believe I would like to put a few questions concerning the present role of the Crown corporations.

Naturally, whether the member of Parliament is sitting in the Opposition or on the government side, he is always concerned with the management of funds belonging to all Canadians . . . Am I right in stating that a Crown corporation is not accountable to a committee if it does not need funds or supplementary budget? It would seem to me that I did hear that said during discussions particularly during the examination of the budget of the Department of Supply and Services. At the time, Mr. Cossitt's favourite whipping boy was the foreign assets corporation and, at that time, the answer was that they did not have to answer such a question because- . . . Perhaps I misunderstood the thing at the time, because it was an autonomous corporation and also because they were not asking for a supplementary budget, members could not ask that a corporation be accountable? So, did I misunderstand or is that the way it works?

The Chairman: Personally, I cannot give you an answer but perhaps Mr. Huntington or Mr. Lachance became informed of this during their study of this question.

Monsieur Huntington, avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Huntington: Oui, monsieur le président. Je pense que M. Cousineau a entendu dire qu'on est en train de créer tout un secteur que j'appellerais un «sous-gouvernement» et que la presse britannique appelle des *quangos*. Ce secteur ne relève pas de la compétence gouvernementale ou parlementaire. Je suppose que le secteur privé doit rendre compte au fisc tandis que le secteur public ne rend de comptes à personne. Je pense que le document que nous examinons ici porte sur cette question fondamentale. En plus des ministères gouvernementaux et des questions budgétaires, il y a environ 170 sociétés de la Couronne dont certaines peuvent servir de mandataire de la Reine. Il y a d'autres sociétés qui appartiennent totalement ou en partie au gouvernement. Certaines sont sous le contrôle du gouvernement tandis que d'autres ne le sont pas. Il y a aussi des filiales de ces organismes para-gouvernementaux et non gouvernementaux. Nous assistons à une réaction en chaîne qui

[*Texte*]

right in your understanding: they do not consider themselves accountable unless there is an appropriation or a vote for which they are called as witnesses to answer questions.

Mr. Cousineau: Therefore in approving these recommendations, this cannot be done.

The Chairman: Except—if you do not mind—in our first report we recommend that the annual reports of every Crown corporation —its subsidiaries and other agencies of government be referred permanently and automatically to the appropriate committees.

Mr. Cousineau: And at that time we could require all these people who are directors of these corporations to appear on the committee.

The Chairman: The committee makes its own decisions. If our recommendation is accepted, Mr. Cousineau, the various committees would make their own decisions as to whom they would call, yes.

Mr. Cousineau: Therefore, from the first dollar to the last dollar spent, they have to be accountable.

The Chairman: They would be held accountable, yes.

Mr. Cousineau: So maybe half of all these questions we have on the Order Paper could disappear because of that fact.

The Chairman: It might help, yes. It would make the Order Paper much thinner.

An hon. Member: René is just convinced.

The Chairman: That is a good point. It was not brought out before. If members could have the impression that they would be answered in committee, half of those questions would never be put on the Order Paper.

Mr. Epp: Or have an opportunity to ask them.

The Chairman: Yes.

Mr. Epp: Right on.

The Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): As to what my friend Mr. Cousineau said, another thing that in time could have a real impact on the processes of information is freedom of information legislation. On the real questions, one might find oneself making application under the freedom of information act rather than putting a question on the Order Paper in terms of the effect of it, because you can enforce it. You cannot enforce questions and the answers .... But I think we have embarked within the last 12 months with our report and with the FOI bill in place—at least the beginnings of it—on a whole new range of relationships in terms of Parliament and parliamentarians and the public.

I am not going to speak very long because I gather we are going to be dealing with this a little later on. I mentioned that article by Mr. Johnson; I think it is something we should consider very carefully.

[*Traduction*]

inquiète tous les pays occidentaux. Vous avez tout à fait raison: ces sociétés ne se considèrent pas responsables à moins d'être convoquées pour répondre à des questions relatives aux crédits budgétaires.

M. Cousineau: Par conséquent, en approuvant ces recommandations, on ne peut pas faire cela.

Le président: Si vous permettez, nous recommandons dans notre premier rapport que les rapports annuels de toutes les sociétés de la Couronne, de leurs filiales, et des autres organismes gouvernementaux soient renvoyés automatiquement aux comités compétents.

M. Cousineau: Dans ce cas-là, le Comité pourrait convoquer tous les directeurs de ces sociétés.

Le président: Le comité prend ses propres décisions. Si l'on acceptait notre recommandation, monsieur Cousineau, les divers comités pourraient décider eux-mêmes quels témoins ils veulent convoquer.

M. Cousineau: Ces sociétés seraient donc responsables de chaque dollar dépensé.

Le président: Oui, elles en seraient responsables.

M. Cousineau: Donc, peut-être que la moitié des questions au *Feuilleton* disparaîtraient.

Le président: Oui, cela pourrait aider. Le *Feuilleton* serait beaucoup plus petit.

Une voix: René est convaincu.

Le président: Cela, c'est une observation valable qu'on n'avait pas encore formulée. Si les députés pensaient qu'on répondrait à leurs questions au sein du Comité, ils n'inscriraient pas la moitié de ces questions au *Feuilleton*.

M. Epp: Ils n'auraient pas la possibilité de les poser non plus.

Le président: Oui.

M. Epp: Bravo!

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): En ce qui concerne l'intervention de M. Cousineau, un autre facteur qui pourrait éventuellement avoir des répercussions sur cette question est la Loi sur le libre accès à l'information. Pour ce qui est des questions importantes, il se peut qu'on fasse une demande en vertu de cette loi au lieu de faire insérer une question au *Feuilleton*. On peut appliquer la loi, mais on ne peut pas appliquer des questions ou des réponses. Cependant, grâce à la Loi sur l'accès à l'information et à notre rapport, nous avons au moins commencé au cours des 12 derniers mois à modifier sensiblement les rapports qui existent au Parlement et entre les députés et la population.

Je ne vais pas m'attarder sur ce point parce que je pense que nous allons l'examiner un peu plus tard. J'ai fait référence à l'article de M. Johnson; je pense que nous devrions l'examiner attentivement.

[*Text*]

On the question of committees, members have raised the possibility of some concern about the Senate being involved, the Senators being involved. I start off on the premise that I think it is a good idea to involve the Senate. The experience I relate to in making that statement is my experience on the Joint Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, in which senators have played a major role both in terms of continuity and in the co-chairing of it, of course. Indeed, they have been able to do what members of the House have not been able to do because the pressures on members of the House have been different. So we ought not to write out the Senate merely because the Senate is not elected. Indeed, when we are considering the topic which has come up from time to time of the whole question of regionalism in Canada, in one way or another the Senate figures in that discussion. It also figures in the examination of programs of government and how they would impact on regions and what have you. Therefore, for a host of reasons, I think we ought not to back out of the Senate as recommended too quickly, or of the Senate involved in the process somewhere, if we change the structure suggested.

• 1200

One thing I would like to have examined now, or later, so the committee will know and Mr. Lachance and Mr. Huntington will know because of how I describe their report, is the question of the necessity of the two committees—that is, committees B and C. There are four committees now: public accounts, fiscal policy framework committee, proposed expenditure committee, and a committee dealing with quasi-governmental bodies. I would like examined critically at some stage the necessity for committee B and committee C—that is, the fiscal policy framework committee and the proposed expenditure committee. I would like to see if there might be some way that we could accomplish the objects, which are quite real and quite important in terms of the report but, yet, do it within a single framework rather than a duality. I welcome the possibility of a chance to think about it a little later, and perhaps we can discuss that at another meeting.

I think members should know that, as well as discussing the third report in terms of the scope of the work of the committee, as Mr. McGrath has indicated, we are discussing this aspect in terms of the necessity of the government to respond to the reports of committees. That would apply equally, I assume, to any report that was made by any of these committees; these committees would not be beyond the scope of the government's requirement to respond, assuming that we are agreed with.

Finally, with respect to the matter of ministerial versus administrative responsibility, I think it was Jim McGrath who said that we are embarking on a major departure in the system, and I guess that is so. That ought not to deter us from attacking. It might be interesting at some stage to take a look at it from the point of view of the bureaucracy. I am not now one of their defenders in this aspect of coming to them, because there is an initial appeal to the idea of seeing your public servants coming to committees. That has an initial

[*Translation*]

En ce qui concerne les comités, on a soulevé la question de la participation possible du Sénat. Je pars de l'hypothèse que la participation du Sénat serait utile. Je faisais partie du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, où les sénateurs, en tant que membres et coprésidents, ont joué un rôle très important. Ils ont pu faire ce que les députés de la Chambre des communes n'ont pas pu faire, car la charge de travail de ces derniers est différente. Il ne faut donc pas exclure le Sénat simplement parce que les sénateurs ne sont pas élus. Lorsque nous examinons la question du régionalisme, qui se pose de temps en temps au Canada, il faut tenir compte du Sénat. Le Sénat étudie aussi les répercussions que pourraient avoir les programmes gouvernementaux sur les régions. Par conséquent, pour diverses raisons, il ne faut pas exclure hâtivement la participation éventuelle du Sénat, si l'on modifie la structure proposée.

A titre d'information pour MM. Lachance et Huntington, ainsi que pour les autres membres du Comité, je voudrais qu'on étudie maintenant la question de la nécessité des deux comités, c'est-à-dire les comités B et C. A l'heure actuelle, il y a quatre comités: le Comité des comptes publics, le Comité cadre de la politique fiscale, le Comité des dépenses proposées, et un comité qui examine les organismes quasi-gouvernementaux. Je voudrais qu'on étudie de façon critique la nécessité des comités B et C, c'est-à-dire le Comité cadre de la politique fiscale et le Comité des dépenses proposées. Je me demande s'il serait possible d'atteindre les objectifs importants proposés dans le rapport, mais de le faire dans un seul cadre plutôt que dans deux. Lors d'une réunion ultérieure, je serais très heureux d'avoir l'occasion d'aborder cette question.

Lors de l'examen du troisième rapport, nous considérons le travail du Comité, comme l'a signalé M. McGrath; cependant, nous étudions aussi la nécessité du gouvernement de répondre aux rapports des comités. Je présume qu'il en est de même de tous les rapports émis par ces derniers. Si l'on partage cette opinion, le gouvernement se doit de répondre à tous ces comités.

En ce qui concerne la question de la responsabilité ministérielle plutôt qu'administrative, je pense que Jim McGrath a eu raison de dire que nous modifions sensiblement le système actuel. Cependant, cela ne doit pas nous empêcher de passer à l'action. Il serait peut-être intéressant un jour d'examiner la situation du point de vue de la bureaucratie. Je ne veux pas me faire maintenant le défenseur des fonctionnaires parce que l'idée de les convoquer devant un comité est attrayante. C'est une idée qui me plaît de prime abord. Nous l'examinerons afin

[*Texte*]

appeal to me. It is a matter which we will discuss in terms of its feasibility in the system, but beyond that, I do not know if any of us have considered the fact that there may be many deputy heads who would like to have the platform of a committee discussion in open to tear away some of the misconceptions which—

Mr. McGrath: Or to undermine their ministries?

Mr. Baker (Nepean—Carleton): —well, carry away some of the misconceptions in terms of their programs being seen from time to time by the public—their reaction being always pejorative to the administrative side of the public service.

As well, I think we have to consider, if we are going to deal with this matter, the intervention not only of the prime ministerial appointment of deputy heads to whom they are ultimately responsible, but I think if we are going to deal with this effectively, we have to consider the place of the Privy Council Office. At least, that has to be part of our consideration, because there are many things said both within the senior bureaucracy and outside it about the influence of that on the administrative decision-making process in government. I am going to reserve any further comment. During our discussion next week, I guess I will be chairing that meeting; that is why I reserve any further comment.

• 1205

The Chairman: Okay.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I want to give my friends, Mr. Huntington and Mr. Lachance, whose work I admire—and this I have to say candidly—a chance to consider those things and also how they will be responding to witnesses as time goes on and these issues are raised.

The Chairman: Thank you.

As we agreed to adjourn at 12.15, and I still have three names on the list, Messrs. Collenette, Epp and Mayer, I wonder whether we would hear Mr. Collenette and ask Messrs. Epp and Mayer to be one and two on the list for next week. Would that be agreeable?

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman.

Thank you, members of the committee, for your generosity. I apologize for being in and out and less attentive this morning, but we had votes in another committee.

Mr. McGrath: You would not do that.

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I do not want an exposé of this, but Mr. McGrath and those who made interjections are completely correct. I have been juggling this ball for the last two months. Anyway, that is beside the point. I apologize.

I thought the whole report was really fascinating. It is readable and it is succinct. I am not an expert in this particular area. I have never professed to be and I know we will be

[*Traduction*]

de voir si c'est une idée pratique. Je ne sais pas si nous avons tenu compte du fait qu'il y a beaucoup de sous-ministres qui voudraient avoir la possibilité de se présenter devant un comité, pour dissiper certains malentendus qui . . .

M. McGrath: Ou pour critiquer leur ministère?

M. Baker (Nepean—Carleton): . . . pour dissiper certains malentendus concernant leurs programmes. La population réagit toujours de façon négative à la Fonction publique.

Dans ce contexte, il faut considérer aussi que le Premier ministre nomme les sous-ministres, qui relèvent de lui. Afin d'étudier de façon efficace ce problème, nous devons examiner le rôle du Bureau du Conseil privé. Cela est essentiel parce que les hauts fonctionnaires et des gens de l'extérieur ont exprimé des opinions concernant l'influence du Bureau du Conseil privé sur la prise de décision à l'intérieur de la Fonction publique. J'en resterai là. Au cours de nos discussions la semaine prochaine, je crois que je vais présider les séances; c'est pourquoi je préfère ne pas me prononcer sur cette question tout de suite.

Le président: D'accord.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'aimerais donner à mes collègues, MM. Huntington et Lachance, dont j'admire le travail—et je dis cela en toute sincérité—l'occasion de tenir compte de ces arguments et aussi leur donner une idée sur la façon de réagir aux témoins à mesure que ces questions seront soulevées.

Le président: Merci.

Comme nous sommes convenus de lever la séance à 12h15, et j'ai encore les noms de MM. Collenette, Epp et Mayer sur ma liste, je me demande si on pourrait donner la parole à M. Collenette maintenant et demander à MM. Epp et Mayer d'être les première et deuxième personnes sur la liste pour la semaine prochaine. Cela vous conviendrait?

M. Collenette: Merci, monsieur le président.

J'aimerais remercier les membres du Comité de leur générosité. D'ailleurs, je voudrais leur présenter mes excuses pour avoir dû quitter la séance à plusieurs reprises ce matin, mais j'ai dû aller voter dans d'autres comités.

M. McGrath: Vous ne feriez pas cela, non?

M. Collenette: Monsieur le président, je ne veux pas vous faire un discours sur ce sujet, mais M. McGrath et les autres ont raison de dire ce qu'ils ont dit. Je suis pris dans cette situation difficile depuis deux mois. De toute façon, cela n'a rien à voir. Je vous présente mes excuses.

J'ai trouvé le rapport tout à fait fascinant. Il est à la fois lisible et succinct. Je ne suis pas spécialiste de ce domaine. D'ailleurs, je n'ai jamais prétendu l'être et je sais que nous

[*Text*]

having detailed discussions. I just wanted to flag a number of things for the research staff that would concern me and that, I think, we have to look into.

First of all, if we take the first basic assumption or recommendation, assertion, on page 1, the introduction, it talks about the duty to answer for the power conferred. I think we must be careful, when we are looking at this notion of the duty to answer for the power conferred, that we do not try to undermine the right of the government in our parliamentary system at least to utilize power. It is fine to have the power checked. I just wonder whether or not we might be turning the whole system upside down. In a sense we are arguing for concurrent power. In other words, Parliament, the members, would be in a sense concurrent with the elected government. It is just a notion that runs through this. Are we going to be setting up new bureaucracies and new elites, especially with this new elaborate committee system? I do not want to be critical. I think these are all things we should have to look at very carefully.

On page 8 is one example of where we require some subjective information. At the bottom it states, talking about a minister:

> He should, however, be answerable for seeing that any authority he has delegated has been properly delegated . . .

You know, this is very subjective. How can we really determine whether or not this has been done? I am not opposed to it; I am just saying that we are going to have to think carefully about it because it is very subjective as to how delegation is carried out.

My fourth point concerns page 10, where we get into the whole area of sanctions for noncompliance. We talk in paragraph 2 about:

> Parliament should hold public servants accountable for the cost effectiveness of their advice . . .

I think every Canadian would laud that suggestion. Certainly I would. The thing is how are we going to implement it? Do we then get ourselves into another area which is not our mandate? Perhaps it comes within the Public Service Staff Relations Act or whatever legislative statute is required. Are we going to talk about sanctions for non-performance?

On page 11 of the paper there is an effort to assure people that this examination of the financial expenditures is non-political and non-partisan, but it is really, really difficult for anyone in the system not to be partisan, whether it is on the government side or the opposition side. I just hope we think through the whole approach as to how members' political biases can be, in a sense, submerged for the technical good.

[*Translation*]

allons tenir des discussions très détaillées là-dessus. Je voulais simplement signaler au personnel de recherche un certain nombre de questions qui m'inquiètent et qu'il faudrait examiner plus en profondeur à mon avis.

D'abord, si nous prenons la première affirmation ou recommandation de l'introduction à la page 1, on parle de l'obligation, pour le gouvernement, de rendre compte de la façon dont il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés. Je crois qu'il faut faire preuve de prudence à l'égard de cette notion de l'obligation du gouvernement de rendre compte de la façon dont il exerce ses pouvoirs, car nous ne voulons pas miner le droit du gouvernement d'exercer justement ses pouvoirs dans le cadre du système parlementaire. C'est très bien de vérifier l'exercice de ses pouvoirs. Mais je me demande si nous n'allons pas renverser tout le système en allant plus loin. Dans un sens, nous préconisons l'idée que deux groupes exercent des pouvoirs simultanément; autrement dit, que les députés exercent plus ou moins les mêmes pouvoirs que le gouvernement élu. C'est une notion qui se retrouve dans tout le document. Avons-nous l'intention d'établir de nouvelles bureaucraties et élites, surtout avec ce nouveau système de comités si compliqué? Je ne veux pas critiquer inutilement. Mais je crois qu'il s'agit là de questions qu'il faudra examiner très soigneusement.

A la page 9, on retrouve un exemple de la subjectivité de cette question. Au haut de la page, en parlant d'un ministre, on dit:

> «Toutefois, il doit veiller à ce que les pouvoirs qu'il délègue soient exercés de façon adéquate . . . »

Vous savez, c'est très subjectif. Comment allons-nous déterminer si cela a été fait ou non? Ce n'est pas que je m'y oppose, mais je crois qu'il faudra y réfléchir très soigneusement car la façon de déléguer les pouvoirs est très subjective finalement.

Mon quatrième point concerne la page 10, lorsqu'il est question de sanctions dans le cas d'abus. Dans le deuxième paragraphe, on dit que:

> «Le Parlement doit donc tenir les fonctionnaires responsables de la rentabilité de leurs propositions . . . »

Je crois que tout Canadien approuverait une telle suggestion. Moi-même je l'approuverais, sans aucune hésitation. Mais comment l'appliquer? Faudra-t-il qu'on se lance dans un domaine qui ne relève pas de nous? C'est peut-être du ressort de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique ou d'une autre loi. Allons-nous parler de sanctions dans le cas rendement insatisfaisant?

A la page 11 du document, on essaie d'assurer aux gens que cet examen des dépenses financières sera à la fois apolitique et non partisan, mais en fait, il est extrêmement difficile pour quiconque de ne pas être partisan dans un tel système, qu'on soit du parti au pouvoir ou dans l'opposition. J'aimerais que l'on réfléchisse à l'approche qu'il faudra adopter afin que le désir de réaliser une procédure efficace prime sur les préjugés politiques des députés.

[*Texte*]

• 1210

Now, we do talk about these committees and subcommittees, and there are functions ascribed to these committees. I guess one question of caution I would have is are we, in our attempt to deal with the system, being unduly ambitious? I think that is something we will have to look into.

We have reduced the size of the committees; we have basically accepted the argument that members are overworked, over-stretched and over-committed. Are we then increasing the burden by creating this large network of committees?

On page 13, when we talk about the fiscal policy framework committee, we will have to talk about the whole question of budgetary process, right? I think it is good; I think this committee should deal with it. As Mr. Baker says, I hope we can have in not only the public service, but also some people in the political elite, present encumbents, because they obviously have some views, even though they may be biased. We should get everyone's views in dealing with the whole question of budget secrecy.

On page 14, I am just wondering whether or not we are talking about the cycles, whether the most ingenious public servant would be able to dodge examination by manipulation of the cycles. If, for example, a department comes up for examination early on in the parliament's life, could not the public servant be adept at postponing difficult decisions? Could they then hide expenditures, knowing they would not come around again, perhaps, until the next Parliament? I am just wondering how we can ensure and guarantee there is no public service dodge of the cycles.

The payment of committee chairman is really going to be a touchy point, because, in a sense, we are setting up a new elite. We are saying because of the increased responsibilities of these new chairmen, some will be paid and some will not. I am just wondering whether that kind of idea will float in our system.

I like the idea of involving the Senate, because they have a lot of expertise. If we are serious about some constitutional reform of the Senate and making it more accountable, either electable or whatever, we are going to have to give it some power to justify that accountability.

I am sorry to go on at length, Mr. Chairman; cut me off. I will be very brief now.

On page 18, I guess it is the whole question of the royal recommendation. This goes to the essence of the British parliamentary system.

An hon. Member: Page 18?

Mr. Collenette: Yes, page 18, the last line:

[*Traduction*]

Il est question des comités et des sous-comités, ainsi que des fonctions que ces comités devraient remplir. Je n'aurai qu'une seule mise en garde à ce sujet: n'essayons-nous pas d'être trop ambitieux, dans nos efforts d'examiner tout le système. Je crois que c'est une question à laquelle il faudra réfléchir.

Nous avons réduit la taille des comités, nous avons plus ou moins accepté le principe que les députés sont surmenés et surchargés de travail. N'allons-nous pas augmenter le fardeau des députés en créant ce grand réseau de comités?

A la page 13, lorsque nous abordons la question du Comité cadre de la politique fiscale, il faudra parler de tout le processus budgétaire, n'est-ce-pas? Je suis d'accord; je crois que ce Comité devrait être chargé de cette tâche. Comme M. Baker l'a dit, j'espère que nous pourrons entendre les idées non seulement des fonctionnaires, mais aussi de personnes qui font partie de l'élite politique, les titulaires de postes importants, car ils ont évidemment un point de vue à exprimer, même s'ils ont peut-être des préjugés. Nous devrions avoir les vues de tout le monde sur cette question de la non-divulgation des mesures budgétaires.

A la page 14, quand on parle des cycles, je me demande si un fonctionnaire très rusé ne pourrait pas éviter tout examen en manipulant ces cycles. Par exemple, si un ministère doit faire l'objet d'un examen, au début d'une législature, le fonctionnaire ne pourrait-il pas reporter à plus tard toutes les décisions difficiles? Ne serait-il pas possible de cacher les dépenses sachant qu'elles ne feraient pas l'objet d'un examen peut-être avant la prochaine législature? Je me demande s'il y a moyen de garantir que l'on ne puisse pas éviter de faire l'objet d'un examen en jouant avec les cycles.

La question de payer un salaire au président du Comité est extrêmement délicate car, dans un sens, nous sommes en train d'établir une nouvelle élite. C'est comme si nous disions que certains présidents nouvellement nommés seront rémunérés en raison de leurs responsabilités accrues et que les autres ne le seront pas. Je me demande si ce genre de notion survivra dans notre système.

L'idée d'obtenir la participation du Sénat, qui a beaucoup de connaissances, me plaît énormément. Si nous désirons vraiment réaliser une réforme constitutionnelle du Sénat et le rendre plus responsable de ses actions, peut-être en élisant les membres, il faudra bien lui donner des pouvoirs qui justifient la nécessité de rendre compte.

Je m'excuse de m'étendre si longuement là-dessus, monsieur le président; je serai très bref à partir de maintenant.

A la page 18, il s'agit de la recommandation royale. Nous en arrivons à l'essence du système parlementaire britannique.

Une voix: A la page 18?

M. Collenette: Oui, à la dernière ligne de la page 18, on lit ce qui suit:

[*Text*]

and a recommendation which could take the form of a motion to increase or reduce a vote.

I guess we are saying, then, we are going to look at the notion that not only the government has the right to initiate spending and taxation proposals, by saying that we can increase an expenditure .... We cannot do that now; we can only reduce.

Mr. Huntington: We can only eliminate, right now.

Mr. Collenette: Yes. Again, this stands the whole British parliamentary system of responsible government on its ear. I am not saying I am opposed to it; I am just hoping we can get some constitutional and political experts in here to argue the merits of pro or con.

On page 19, perhaps this could be qualified somewhere down the line:

This standing committee on quasi-governmental bodies should have the power to order enquiries into the mandates ....

Are we talking about the standing committee doing its own inquiry, or are we saying the standing committee can set up independent enquiries outside Parliament? That was not quite clear to me.

I like the whole nature of the term "quangos." It is thoroughly populist enough that the ordinary person can understand what we mean. I hope we use that term a little bit more, and maybe the press, although they are not present right now, might wish to pick up on that term for both its good and bad connotations.

Finally, on page 23, I would just like to clarify whether or not we are talking about an increase in the number of allotted days:

Four days in every calendar year should be set aside, if required, to debate the reports of these committees.

Or is it intended by the writers that these should be part of the existing allotted days? Maybe I missed that somewhere.

• 1215

Those are my comments. I think we should look at all of these themes over the next few weeks. I am nervous, but I am excited. I am nervous not because I am a government member but because we may be embarking on something that could be fundamental in the whole parliamentary history of this country.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, just one small point.

The Chairman: Thank you, Mr. Collenette.

Mr. Lachance has a brief comment.

Mr. Lachance: On the quasi-governmental bodies, the fact of the matter is that we will have to reflect a bit on that,

[*Translation*]

«et une recommandation pouvant prendre la forme d'une motion portant augmentation ou réduction d'un crédit.»

Si je comprends bien, nous examinons donc la possibilité que non seulement le gouvernement ait le droit de déposer les projets de dépenses et d'impôt, mais qu'il puisse également augmenter une dépense ... à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas le faire; nous ne pouvons que réduire une dépense.

M. Huntington: A l'heure actuelle, nous ne pouvons qu'éliminer les dépenses.

M. Collenette: C'est exact. Encore une fois, une telle notion renverse tout le système parlementaire britannique. Je ne dis pas que je m'y oppose; j'espère simplement que nous pourrons entendre les témoignages de spécialistes constitutionnels et politiques qui pourront nous exposer le pour et le contre.

A la page 19, il faudrait peut-être qualifier l'affirmation suivante:

«Ce Comité permanent des organismes quasi-gouvernementaux devrait être habilité à ordonner des enquêtes sur le mandat ...»

S'agit-il de la possibilité que le Comité permanent effectue sa propre enquête, ou qu'il ordonne des enquêtes indépendantes qui seraient menées par des gens venant de l'extérieur? Je n'ai pas très bien compris ce point-là.

J'aime bien l'expression anglaise: *quangos* (sous-gouvernement). C'est un terme que le Canadien moyen peut comprendre. J'espère d'ailleurs que nous allons nous en servir plus souvent de sorte que la presse, qui n'est pas présente aujourd'hui, le répétera à cause de ses connotations à la fois bonnes et mauvaises.

Finalement, à la page 24, je voudrais qu'on me dise si on parle d'augmenter le nombre de jours réservés:

«Quatre jours par année civile devraient être réservés, au besoin, à l'étude des rapports de ces comités.»

Ou est-ce que l'on voulait dire plutôt que ces jours devraient faire partie des jours déjà réservés? Quelque chose a dû m'échapper.

Voilà donc mes commentaires. Je pense que nous devrions réfléchir à toute cette question au cours des prochaines semaines. J'ai une certaine appréhension, mais je me sens tout de même très enthousiasmé. Cette appréhension découle non du fait que je sois député du côté du gouvernement, mais du fait que nous nous lançons dans une voie qui pourrait changer complètement l'histoire parlementaire de ce pays.

M. Lachance: Monsieur le président, je voudrais faire une observation.

Le président: Merci, monsieur Collenette.

M. Lachance voudrait prendre la parole.

M. Lachance: Pour ce qui est des organismes quasi-gouvernementaux, nous devrons effectivement y réfléchir plus longue-

[*Texte*]

because we have in our third report said that those reports will be automatically referred to the standing committees.

Here we refer to one quasi-governmental body that will be dealing with those organizations, and we will have to reflect further on how we can dove-tail that proposal with our third report proposals and how we can manage to make it workable. That is something we will have to work on further.

The Chairman: I think our authors, Messrs. Huntington and Lachance, realize now, if they did not before, that they have given this committee a great document that is going to provoke the committee into long discussions, and rightly so.

I wish to thank them again in your name, gentlemen.

The committee is adjourned until 9.30 a.m. next Tuesday. Thank you.

[*Traduction*]

ment, car dans notre troisième rapport, nous avons dit que ces rapports seraient automatiquement renvoyés aux comités permanents.

Ici, nous faisons allusion à un organisme quasi-gouvernemental qui aura affaire à ces organismes, et nous devrons réfléchir à la façon de faire concorder cette proposition avec celles énoncées dans notre troisième rapport et de trouver une solution réalisable. C'est quelque chose qui demandera davantage de réflexion.

Le président: Je crois que les auteurs de ce document, MM. Huntington et Lachance, se rendent compte maintenant, s'ils l'ignoraient auparavant, qu'ils ont fourni au Comité un document très important qui va provoquer des discussions très poussées, comme de raison.

Je voudrais les remercier encore une fois au nom de tous les membres.

La séance est levée jusqu'à 9h30 mardi prochain. Merci.

APPENDIX ''SPRP-3''

ACCOUNTABILITY: CLOSING THE LOOP

By: The Honourable Ron Huntington, M.P.

and

Mr. Claude-André Lachance, M.P.

Date: November 8, 1982

Prepared for Submission to the Special
Committee on Standing Order and Procedure

INTRODUCTION

It is the hallmark of a democracy that the government be accountable for its actions. In our system, this accountability is exercised directly to the people through periodic elections and routinely to Parliament on whose continuing support and confidence the government's existence depends. Accountability in this case means the duty to answer for the power conferred. It is the responsibility of Parliament to hold the government to account just as it is the governments responsibility to make that accounting. There are a number of vehicles through which Parliament holds the government accountable, Question Period being one example and the process of Supply another. The history of Parliamentary government demonstrates that it is in matters of finance that the issues of power and accountability crystalize. The government must seek approval from Parliament for its spending program, and it should account to Parliament for its spending program, and it should account to Parliament for its spending performance. Members of Parliament must then fulfill responsibilities in the following areas:

1. The examination of the expenditure implications of proposed legislation.

2. The examination of the proposals for expenditure and when doing so, not only establish the results to be expected but examine the effectiveness of past expenditures against results achieved in the program and in the envelope sectors.

3. After the money is spent, hold the government accountable for accomplishing what it intended to accomplish--with complete probity and with prudence in respect of waste and inefficiency.

The purpose of this paper is to outline the way the House of Commons should organize itself to fulfill its responsibilities for scrutiny of both proposed and actual spending. It will be suggested that these responsibilities can be better accomplished by restructing standing committees, clarifying and enhancing the powers of committees and providing them with better support.

It should be stressed that while this paper is complete in itself, it by no means should be construed as addressing all the issues of accountability in great depth. The reforms contained herein will have to meld with the new Parliamentary calendar contained in the third report of this Committee. It is our hope that the Committee will decide that further witnesses should be summoned on this important issue of accountability. We should have the opportunity, as a Committee, to question both the Auditor-General and the Comptroller-General regarding the proposals contained herein. To gain insight into the policy making process, as it affects financial responsibility, it would also be useful to question officials of Treasury Board.

THE NEED FOR REFORM

Between 1975/76 and 1981/82, public expenditures have grown from $38.2 billion to $65.5 billion. That is a growth of $27.4 billion or 42% in six years. Of the $65.6 billion in 1981/82, $35.2 billion covered statutory items such as Public Debt, Old Age Security, Fiscal Transfer, Family Allowance, Unemployment Insurance, Hospital Insurance and Medicare. That leaves $30.4 billion in expenditures to be voted after scrutiny of the estimates by Parliament. A modest 5 to 10 percent reduction in this amount could yield a savings of from $1.50 to $3.0 billion.

There are 282 Members of Parliament in the House of Commons and 104 Senators. It is their responsibility to scrutinize these expenditures. The 386 representatives of the people have quite a job on their hands, but in reality only a few of them are actively engaged in the Standing Committee scrutinizing proposed and past expenditures. Excluding the Public Accounts Committee deliberations, approximately 400 hours were spent on examination of the $65 billion total, inclusive of the $35 billion of voted expenditures. That is a rate of scrutiny of well over $150 million per hour. When we add the deliberations of the Public Accounts Committee to the equation, Parliament passes and examines the total expenditures at the average rate of $100 million an hour or the voted expenditures at about $50 million per hour. As spending has gone up, the amount of Committee time has, if anything, gone down.

The parliamentary scrutiny has not been applied in an effective manner and to the most significant areas. The $35 billion in statutory items are not regularly reviewed. There is no effective mechanism for parliamentary committees to examine tax expenditures or loan guarantees to Crown corporations. In some cases, major departments receive little or no scrutiny while smaller departments receive more than proportional attention.

The Standing Committees that look at department estimates, seldom, if ever, examine past spending trends or compare final spending with the original vote.

The growth in government and the staggering increase in expenditures has outpaced the growth in the resources of Parliament to handle the increasing workload.

The research units, if any, of various committees are small. None of the three main parties retains a sufficiently strong research support group to help the parliamentarians scrutinize expenditures. The Research Branch of the Library of Parliament does not have a sufficiently large staff to staff every Committee on a permanent basis, nor would the rules of the Library allow an enlarged Library research staff to serve the investigative and advocacy needs of the parties and the Members.

Given the current level of resources applied to the scrutiny of expenditures of parliamentarians outside the government of the day, the task seems to be, and is, impossible to do well. In the present circumstances, parliamentarians

cannot properly discharge their constitutional responsibilities in this regard.

Several changes recently introduced by the government have placed a strain on the Committee system. For instance, the policy and expenditure management system (the envelope system) has changed the way the government packages its expenditures, so that a parliamentary committee could now find itself dealing with programs from different envelopes, or even two different policy sectors. No single committee today has enough resource to organize the information to inquire why the government has allocated a particular level of funding to a policy sector or an envelope.

Furthermore, no Parliamentary Committee has the opportunity to scrutinize the totality of the estimates as they relate to one another. This further breaks down in that there is no coordinating body either from staff or from the political scene which is charged with the responsibility of informing the existing Standing Committees as they deal with particular estimates, of the consequential effect that approval or disapproval of the estimates will have on either the totality of government policy and programmes or simply the policy and programmes within the particular envelope.

In addition, there are many new documents which are now, or soon will be, available to Parliament.

Examples are:

The medium term economic forecast

Part lll of the Main Estimates

Departmental Expenditure Plans and Evaluations

Auditor General's Comprehensive Audit Reports on Departments

White and Green Budget Papers

The organization of the information now available from these innovations is there to help parliamentarians understand the manner in which the $65 billion is deployed. What remains to be done is to motivate the parliamentarians and equip the parliamentary committees to use this information productively and at the same time, address the central question of how to give Committees the power and rewards necessary for scrutinizing expenditures, without hamstringing the government's ability to govern. The alternative to this challenge is to return to the pre 1968 rules and the threat of filibuster delay over supply proceedings.

THE ISSUES OF REFORM

In order to deal with the problems outlined above, the following four specific issues must be addressed and resolved:

(a) The accountability of Deputy Heads and Ministers to Parliament must be delineated;

(b) The Standing Committee system must be restructured to reflect revised government Policy and Expenditure Management System, the new form of Estimates, i.e. Departmental Expenditure Plans--Part III of the Main Estimates;

(c) A modest professional research staff must be established to help parliamentarians to analyze the available information or a budget to be secured to contract for resources on an ''as required'' basis, or a combination of the two;

(d) The necessary tripartite agreement amongst political parties must be developed to divorce approval of government estimates, which is a political process; from the scrutiny of accounts which should be an apolitical process. This would ensure that the party in power, instead of being defensive about the examination process, participates in, aids and abets it.

DELINEATING ACCOUNTABILITY

It is crucial to the process of examination of expenditures that as clear a distinction as possible be made between those items for which a minister has responsibility and those for which deputy heads must answer. Those matters for which a minister is accountable will always be subject to political, and partisan political, examination. It is only in the areas for which public servants are responsible that parliamentarians can fulfill their constitutional responsibility of holding the administration accountable in a non-partisan way. It is, after all, in every member,s interests, whether in the governing party or in opposition, to see that public money achieves the best value possible for its expenditures. The government, as much as the opposition, has a genuine interest in reducing waste and eliminating poor administrative practices.

MINISTERIAL ACCOUNTABILITY

The size of the contemporary Government of Canada makes obsolete the old theory that a minister must be held accountable, not only for his own actions, but also for every action of those who serve is his portfolio of responsibilities. A minister must, however, be held accountable for the policy decisions within his area of responsibility, as manifested in proposed legislation, policy announcements and spending plans. In this regard, he must be able to explain and defend the budgetary allocations proposed for programs within his portfolio. Based on the best information that can be obtained, he must justify to Parliament, the policy decisions affecting his programs.

It is unreasonable to hold a minister accountable for all the administrative acts and decisions that occur in the course of running programs. He should, however, be answerable for seeing that any authority he has delegated has been properly delegated and that appropriate steps are taken to prevent the misuse of such delegated authority. Furthermore, he should accept responsibility for any gross abuse of that delegated authority and any maladministration by senior officials of his department that might occur. A minister's resignation in such circumstances is not an admission of personal guilt but an acknowledgement of the seriousness of of an error and a form of reproach to those responsible.

A Minister should also be responsible for any interventions he may make in the administrative process. The line of demarcation between policy and administratisn is seldom clear cut and there will always be instances where a Minister will pre-empt a decision that would otherwise have been made at the bureaucratic level. In instances where this occurs, the Minister is accountable to Parliament for the decision and its consequences.

BUREAUCRATIC ACCOUNTABILITY

The people who carry out gevernment policy are accountable to Ministers for their actions, be they departmental civil servants or officials of an agency, board, commission or Crown corporation. In addition, however, there is a constitutional need for an accounting to Parliament for the manner in which gevernment programs are administered. As mentioned above, it is unrealistic to expect that a Minister could bear the burden of direct responsibility for all the administrative acts that comprise the implementation of government programs. It is necessary, therefore, that the officials responsible for administration be accountable directly to Parliament for the actions taken by them. It is not their job to justify Ministerial or Cabinet decisions to Parliament, but it is their job to account for the way that they have implemented those policies. To this end, it is essential that no public servant be prevented, by Ministerial intervention, from appearing before a Committee which wishes to examine that person.

Senior public servants have another important duty besides implementing policy, the provision of policy advice to Ministers and Cabinet. For this function they are primarily accountable to Ministers and Cabinet. There is, however, a legitimate interest of parliamentarians in the nature of the advice provided. Parliament should hold public servants accountable for the cost of effectiveness of their advice, at the very least, in terms of whether the proposed policy will accomplish the stated objectives in the most economical, efficient and effective manner possible. Public servants cannot be held accountable if their advice is not followed, but they should be held accountable for the managerial content of that advice.

Agreement as to accountability must be developed, not in principle, but in practice, by careful examination of each program and the issues within it, and by clearly defining instances where direction flows from the top political level to the bureaucracy. In determining the limit of accountability, there is no substitute for painstaking analysis of Programs and their elements, as defined in the Revision of the Main Estimates Part III, by a parliamentary committee which sees its responsibilities as cutting across the nromal party divisions. Obviously there will be some general across-the-board rules, but by and large the key areas of expenditures which one would label discretionary or voted will fall into the grey zone, between the political and non-political. Accountability in those areas will have to be negotiated in detail through the program analysis.

The resolution of this issue is essential. If there is no agreement on accountability, only trivial areas of expenditures will be open to independent or non-political scrutiny. The larger the area of Deputy Head's accountability, the more freedom and room for non-partisan review, and consequently the greater probability of success of such a review. Once the politics of a program or activity ceases to be an issue, the desire to examine it objectively should not be impeded by the government of the day, on the contrary it should be assisted.

The following steps would be appropriate to accress this issue:

(a) Informal tripartite discussion, among the members of the Public Accounts Committee should take place to reach a conclusion that is desirable to approach the issues outlined above as a non-partisan problem, whose resolution will benefit the country.

(b) The Agreed position should be formalized and Cabinet approached for concurrence of the process.

(c) A timetable for review of Programs should be developed.

(d) Research staff should prepare a timetable for the structure of the examination process, using the

''envelope system'' and the new form of the Estimates as the base. Most likely, the first set of programs to be examined should include those programs already revised as part of the Revision of the Main Estimates Part III.

RESTRUCTURING COMMITTEES

There are two different but related types of committees at the present time dealing with financial accountability. In the first place, the Public Accounts Committee does not enter the realm of Policy, but rather deals with expended funds and examines the quality of management within the programs and the effectiveness of the expenditures delivered to the programs. Secondly, the other Committees, being Standing Committees, deal in the political realm of policy.

There is a need to restructure the present Committee system, in order to attain a greater measure of financial accountability over government spending. These following changes are recommended:

(a) The present Public Accounts Committee be continued, but that its method of operation be changed, so that it will overview monies expended, on the basis of the envelope system.

(b) A Fiscal Policy Framework Committee be established dealing with pre and post-budget examination and the development of recommendations on review and expenditure matters.

(c) A Proposed Expenditures Committee be established with over-all responsibility for the scrutiny of the estimates (proposals for expenditures).

(d) A Committee dealing solely with quasi-governmental bodies.

THE PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

This Committee should continue to be the focal point for the scrutiny of past expenditures and the attack on administrative waste. The results of the expenditure probes of this Committee should be organized tp provide inputs to the probes of the Fiscal Policy Framework and Proposed Expenditures Committee.

To allow the Public Accounts Committee to approach its immense task in an effective functional way, it should be divided into the following sub-committees:

1. A sub-committee to deal with the systems and accounting processes of government. (Machinery)

2. Sub-committees to mirror and examine the envelopes.

   (a) Regional and Economic Development
   (b) Social Development
   (c) Foreign and Defence
   (d) Government Operations
   (e) Other

The purpose of these sub-committees would be to conduct in-depth analysis of the economy and efficiency of expenditures and to inquire whether programs were delivered as planned and, if not, why not. Source material for their inquiries would be Part III of the Estimates and the Auditor-General's Reports. To attempt to review all expenditures in a single year would be an exercise in futility. Therefore, expenditure probes should be on a four to five year cycle and preferably tied to the life of a Parliament. The advice of the Auditor General being always available to guide priorities.

Two valuable by-products of this structure would be that focussing on function, rather than on a Department and a Minister, would tend to de-emphasize the narrow political aspect of the scrutiny of expenditures. Through examination by way of the envelope system, a number of departments would often be involved in any one function and therefore all departments would constantly be on their toes.

An alternative would be to rotate the accent of examination on one envelope per year in a public accounts sub-committee on expenditures. This alternative would still require the Sub-committee on ''machinery''.

Thus, the alternatives are:

(1) Five sub-committees reflecting the envelopes, devoted to audit and scrutiny of expenditures, plus a sub-committee on ''machinery''.

(2) Two sub-committees, one on expenditure and one on ''machinery''.

The first alternative is recommended, with examination of the elements of an envelope cycled over a four-year period.

Each envelope is already broken down into functional sub-divisions. Expenditures thus grouped, would serve as a basis of a four-year plan of cyclical examination. Thus, in MSERD, one would deal with such topics as Industrial Development and programs supporting it, Research and Development and programs supporting it, and so on. These sub-divisions already exist. By dealing with a collectivity of departments supporting, for example, research

and development, one does not focus on one Minister, but on the function, thus rendering the scrutiny less personal.

This structure would not preclude consideration of a number of other special inquiry modes, such as programs which are already supported by a formal Program Evaluation, sunset clause, i.e. automatic review of certain programs, and review of specially selected reporting object topics (travel, etc.).

The Public Accounts Committee will therefore provide an historical data base which will be vital to the effective performance of the Proposed Expenditures Committee, which is designed to build upon such information, in order to formulate its own recomendations to the House of Commons.

THE FISCAL FRAMEWORK COMMITTEE

It is proposed that this be a senior permanent commttee of the House of Commons and may, indeed, be a joint committee with the Senate. This would enable it to draw upon the expertise which is so readily apparent in the membership of both the Senate Finance Committee and the Senate Banking Committee.

The Fiscal Framework Commmittee would be involved in the examination of MACRO expenditures and revenues. As a basis for its examination of the financial policy of the government, it would have to take cognizance of such matters as thw Gross National Product and the effect of policy on the social and cultural framework of the population. Demographic factors, such as population ageing, mobility and regional income distribution would also fall within the purvue of this Committee. The impact of tax policy changes would be considered in relation to available revenues and expenditures necessitated by unemployment and inter-governmental transfer payments.

The Committee would inquire into, and subject to challenge, the assumptions of the government which underpin its policy objectives and projected fiscal balance. The Committee would examine Part I of the estimates and take the lead in reporting its evaluations to Parliament. This would ensure that Parliament had information from one of its own committees on MACRO economic issues, the proposed objectives and policies of the government relating to fiscal matters in order for it to efficiently and effectively deal with the Budget of the government when it is presented.

In order for such a Committee to carry out its mandate, it would have to be empowered to call as witnesses Institutes and professionals, whom it feels can assist it in undertaking the tasks assigned. The Ccommittee will require both a budget and a research centre. It is proposed that its Chairman be a member of the Official Opposition and its vice-chairman a member of the government.

PROPOSED EXPENDITURES COMMITTEE

It is proposed that this Committee will be constituted as a permanent standing committee of the House. It will receive a permanent reference of all spending proposals of the government (estimates) and be particularly responsible for a review of Part II and Part III of the Estimates. The unique feature of the Committee which is presently missing from the scrutiny process is that it will be able to relate proposals for expenditure one to the other and relate these proposals to the information provided by the Public Accounts Committee dealing with past performance of these similar programs.

The Committee will be divided into sub-committees similar to those proposed for the Public Accounts Committee, that is, reflecting the Envelope Structure, and will have the power to refer the proposals for expenditure to the appropriate Standing Committees. It will then receive from the Standing Committees reports and any recommendations to reduce the expenditure vote.

The Committee will be empowered to review the departmental policies which support the proposed expenditures and to recommend to the House of Commons reductions of votes.

This Committee because of its senior status in relation to the estimates will have to be supported by an appropriate research facility to enable it to dispurse to the Standing Committees information provided by the Public Accounts Committee relating to similar expenditure patterns in the past and an in-depth analysis of the information provided by the government to support the present ''proposal for expenditure'' (i.e. Part III).

It is envisaged that the report to the House of Commons from this Committee would include a review and examination of past program experience, a commentary on the effectiveness of the present proposal and a recommendation which could take the form of a motion to increase or reduce a vote.

QUASI-GOVERNMENT THROUGH A NETWORK OF CROWN CORPORATIONS AND GOVERNMENTAL BODIES

A Standing Committee of the House of Commons should be established to deal solely with this quasi-government. It should receive by automatic referral all annual reports of all quasi-governmental bodies be they wholly owned, partially owned and controlled, or partially owned and not controlled by the Government of Canada.

These reports would be examined by this committee which would be responsible for research into the reports and could possibly refer the annual reports to the appropriate Standing Committees for scrutiny and possible recommendations.

This Standing Committee on quasi-governmental bodies should have the power to order enquiries into the mandates, objectives and conduct of these bodies and

also be able to examine their Chief Executive Officers and the Boards of Directors.

THE SCRUTINY PROCESS--CLOSING THE LOOP

The new process of dealing with the totality of government finance as set above relies on the proper functioning of a number of inter-dependent parts. In the first place, the Committee system as it relates to scrutiny must be reorganized. The establishment of the four committees outlined above is essential. The Committee activities will have to be coordinated and the information gleaned from one committee must be made available to the other committees in a comprehensible form. The results of the hearings of the Fiscal Framework Committee must be analysed and rendered to the Proposed Expenditures Committee in order for it to more easily identify the areas which should be probed when the government submits its estimates (proposals for expenditure) for approval.

In addition, the results of the Public Accounts Committee dealing with past expenditures, matching them against the ends they were designed to achieve, must be brought to the attention of the Proposed Estimates Committee. With the knowledge obtained from both the Fiscal Framework Committee and Public Accounts Committee, the Proposed Estimates Committee through its sub-committees should be able to provide the relevant Standing Committee with a comprehensive critique of the proposed expenditures when they are referred to the Standing Committee.

Finally, the creation of a Standing Committee dealing solely with quasi-governmental bodies fills a large void in the accountability process which heretofore has not been addressed.

However, in order for this system to function efficiently and effectively, it is mandatory that the major scrutiny committees be served by excellent research bases. The goal in the scrutiny process is to attempt to match the expertise available to the government which proposes the expenditures. The four research bases serving the Public Accounts Committee, the Fiscal Policy Framework Committee, the Proposed Expenditures Committee, and the Committee on Quasi-Governmental Bodies will each have a director and staff and should be linked through a coordinating director whose responsibility would be to ensure that information flowed in a usable fashion through the entire process. This strengthening of the accountability procedure should expose ad hoc spending programs imposed on the regular program planning procedure.

REASONS FOR INVOLVEMENT OF PARLIAMENTARIANS

A criticism which might be levied against the system set out above is that it will be difficult to find Members of Parliament who are willing to spend the time that will be necessary in order to make this proposal effective. It is

obvious that these committees will become the foundation of the Financial operation of the government of Canada. We therefore propose that because of the senior status of these important committees that the committee chairmen be reimbursed for their efforts at the same level as Ministers of State and the vice-chairman receive the same pay as a Parliamentary Secretary. We also anticipate that service on these committees will become a training ground for senior political appointments.

However, all these proposed structural changes and incentives for involvement of Parliamentarians will be fruitless, if Members do not develop new attitudes. As Parliamentarians, we in Canada are not holding the system to account and the taxpayer is beginning to feel that he is without representation. As we attempt to correct this trend in growth, we must wrestle with the two negative but very important realities. First, the status and, therefore, the incentive for senior bureaucrats is measured in person-years administered and the magnitude of departmental spending. Second, and important to all of us, politicians are big spenders and survive on promises, new programs and favours delivered. Parliamentarians will have to accept the challenge and close the accountability loop.

Our Office of the Auditor-General, our Office of the Comptroller-General, the Standing Committee on Public Accounts, in company with a major effort from within the bureaucracy, have moved us well into the world of comprehensive audit: the systems and value-for-money approach for improved economy, results in efficiency and effectiveness in our accountability probes. Our spending policies are now in five envelopes that allow a functional, rather than merely a departmental examination of expenditures.

We have implemented a new Part III of our Estimates that organizes the information within our system to a more useable form for an improved accountability probe by the Member of Parliament. This magnificent effort is all in place; now waiting for the Parliamentarian, that big spender, to play his part and close the accountability loop. The internal apathy among both bureaucrats and politicians must come to an end for if it continues, it will pose a threat to our representative form of Parliamentary government.

IMPLEMENTATION

The problem which remains is how to apply the principles stated above in terms of parliamentary procedure and practice. Neither Ministerial nor bureaucratic responsibility can be defined by standing order. Neither can the standing orders provide for the appointment of a nonpartisan committee. There are a number of things that can be done;

> The necessary committees can be set up by standing order and equipped with the power needed to fulfill the functions described in this paper.

- These committees should be provided with a specific budget which would enable them to set up a secretariat, hire staff both permanent and temporary, travel as required, and commission independent projects and studies. They should have unrestricted powers to summon witnesses and their power to call ministers and public servants should not be subject to ministerial refusal.

- All documents relevant to the investigations of these commmittees should be furnished automatically by standing order.

- Four days in every calendar year should be set aside if required to debate the reports of these commmittees. Such debates could be requisitioned by a minimum of 25 members and take place on a volatile motion if desired.

- The ''proposed expenditures committee'' should have the power to recommend to the House that the vote on the estimates be reduced and this may be done in the form of a debatable motion.

CONCLUSION

This report contains recommendations which if implemented will dramatically change financial, administrative, and ministerial accountability of the government and senior public servants to Parliament. Changes are suggested in both administrative and ministerial responsibility in an effort to define the line separating these two different relationships to Parliament in the world of modern government.

A new committee system relating to financial accountability is suggested. Under this system the information made available to the Standing Committees when scrutinizing estimates will be better organized and documented, thus enabling the questioning of ''proposals for expenditures'' to be more effective. It is vital, for this system to operate as designed that the research base recommended to serve the Fiscal Framework Committee, the Proposals for Expenditures Committee, the Public Accounts Committee, and the Quasi-governmental Bodies Committee be adopted. The foundation of the work of these four committees is based on the disclosure and better use of information in the public domain.

There are matters which this paper does not address and these should be left for discussion before the Special Committee on Standing Orders and Procedure. Such matters as the size of these committees, the timing of their reports,

changes to the supply calendar presently in the Standing Orders and accommodation are some examples.

These proposals contained in this report should be viewed as the framework for a new beginning designed to bring financial control within the grasp of Parliament.

The authors wish to acknowledge with thanks the contribution to this paper of Tom Czarski, Department of External Affairs; Hugh Hanson and J.P. Boisclair of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation; C.W. Woodley, Parliamentary Liaison Office of the Auditor-General; Philip Laundy, Clerk-at-the-Table; and Bruce Carson; Research Branch, Library of Parliament.

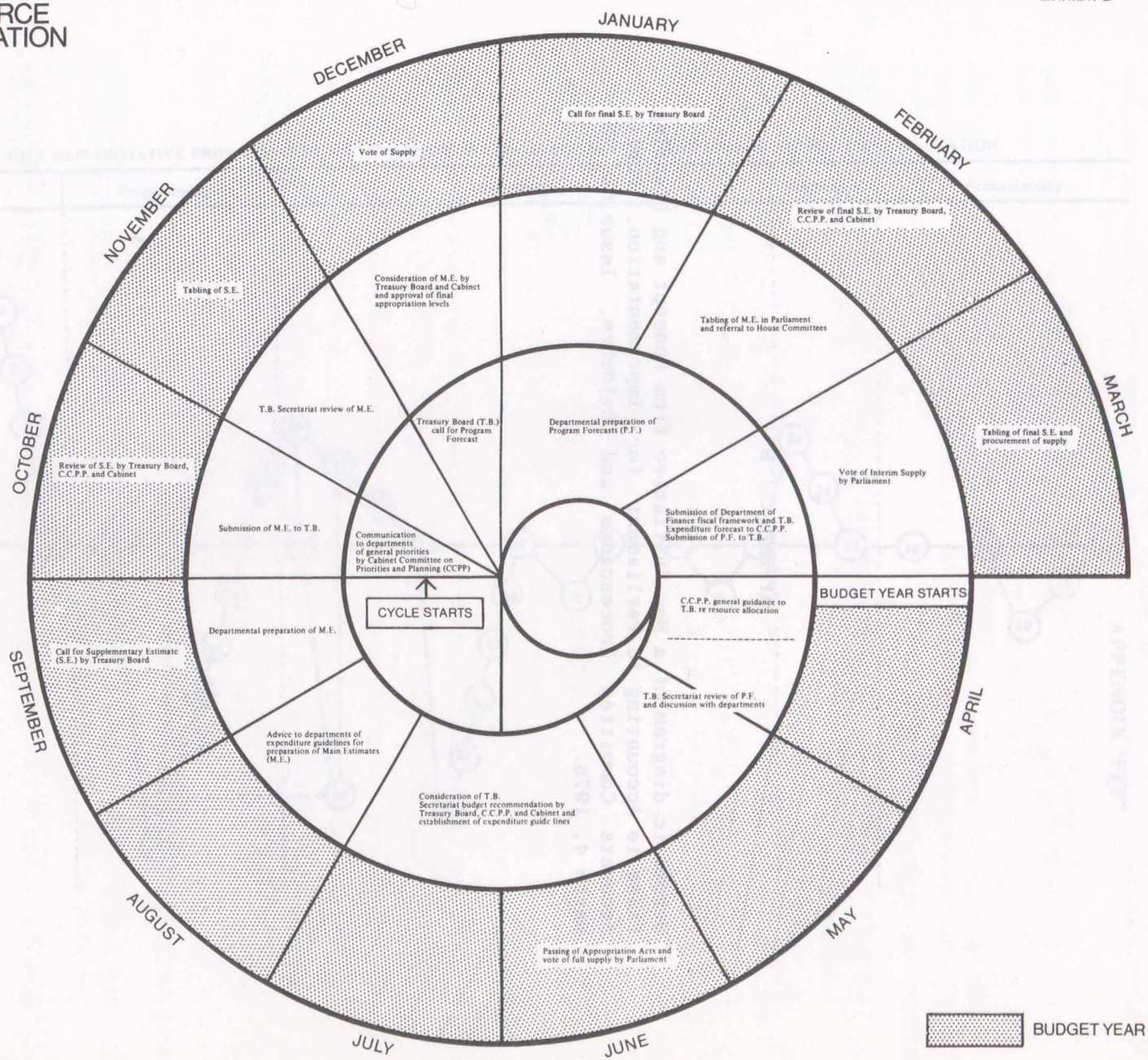
APPENDIX ''A''

Resource Allocation Cycle, p. 51, 1975

Report of the Auditor-General

Exhibit D

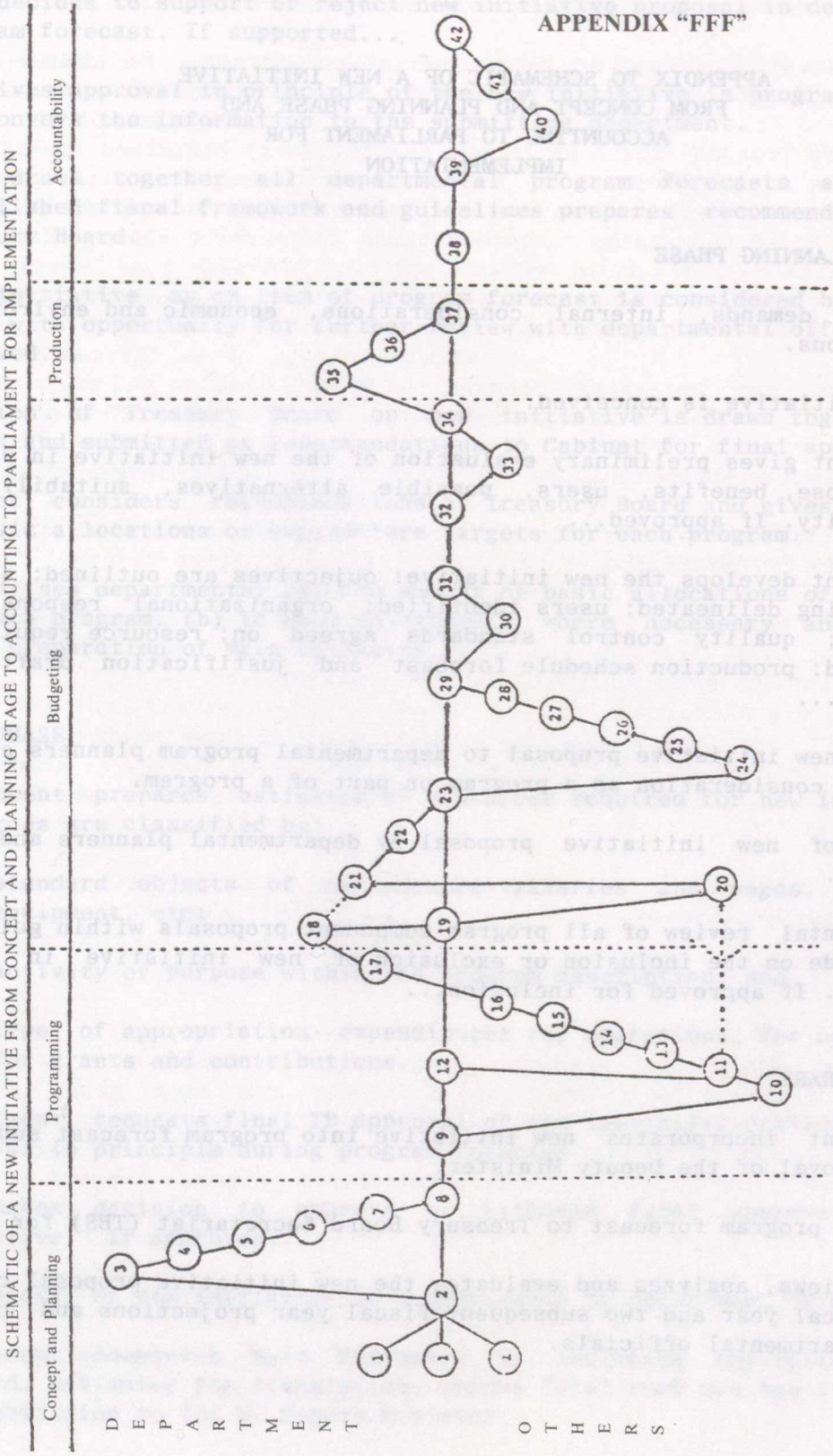
RESOURCE ALLOCATION CYCLE



APPENDIX ''B''

Schematic diagram of a New Initiative from Concept and Planning Phase to Accounting to Parliament for Impementation, Public Accounts Committee Proceedings and Evidence, Issue No. 45, March 4, 1976.

APPENDIX "FFF"



APPENDIX ''FFF''

APPENDIX TO SCHEMATIC OF A NEW INITIATIVE FROM CONCEPT AND PLANNING PHASE AND ACCOUNTING TO PARLIAMENT FOR IMPLEMENTATION

CONCEPT AND PLANNING PHASE

1. External demands, internal considerations, economic and environmental evaluations.

2. A new initiative is conceived.

3. Department gives preliminary evaluation of the new initiative in relation to: purpose, benefits, users, possible alternatives, suitability and feasibility. If approved...

4. Department develops the new initiative: objectives are outlined; scope of undertaking delineated; users identified; organizational responsibility assigned; quality control standards agreed on; resource requirements estimated; production schedule forecast and justification drafted. If approved...

5. Submits new initiative proposal to departmental program planners as a new item for consideration as a program or part of a program.

6. Review of new initiative proposal by departmental planners and assign priority.

7. Departmental review of all program component proposals within guidelines and decide on the inclusion or exclusion of new initiative in program forecast. If approved for inclusion...

PROGRAMMING PHASE

8. Department incorporates new initiative into program forecast submission for approval of the Deputy Minister.

9. Submits program forecast to Treasury Board Secretariat (TBS) for review.

10. TBS reviews, analyzes and evaluates the new initiative proposal covering next fiscal year and two subsequent fiscal year projections and consults with departmental officials.

11. TBS decides to support or reject new initiative proposal in departmental program forecast. If supported...

12. TBS gives approval in principle of the new initiative in program forecast and conveys the information to the submitting department.

13. TBS draws together all departmental program forecasts and within established fiscal framework and guidelines prepares recommendations to Treasury Board.

14. New initiative as an item of program forecast is considered by Treasury Board with opportunity for further review with departmental officials. If approved...

15. Decision of Treasury Board on new initiative is drawn together with others and submitted as recommandations to Cabinet for final approval.

16. Cabinet considers recommendations of Treasury Board and gives direction on basic allocations or expenditure targets for each program.

17. TBS advises departments: (a) the amount of basic allocations of resources for each program, (b) to make adjustments where necessary and (c) to begin preparation of Main Estimates.

BUDGETING PHASE

18. Department prepares estimates of resources required for new initiative. Resources are classified by:

(a) standard objects of expenditure--salaries and wages, supplies, equipment, etc;

(b) activity or purpose within the program description; and

(c) type of appropriation--expenditures for operations, for capital and for grants and contributions.

19. Department requests final TB approval of new initiative previously given approval in principle during program forecast.

20. TB makes decision to approve or withhold final approval of new initiative. If approved...

21. TB approval of new initiative is communicated to department or agency.

22. Department completes Main Estimates by including new initiative(s), forwards Estimates for translation, checks final form and has it approved for submission to TBS by Deputy Minister.

23. TBS receives Main Estimates which includes new initiative.

24. TBS reviews departmental Estimates as to content, expenditure target, manuscript, accuracy, etc, and forwards copy to Queen's Printer.

25. TBS briefs Treasury Board as to new initiative(s) contained in Estimates. Reconciles any differences in Estimates as submitted with previously stated expenditure limits, and outlines any open issues to be resolved. Treasury Board formulates recommendations and submits them to Cabinet.

26. Cabinet considers Treasury Board recommendations, resolves open issues and communicates decisions to Treasury Board.

27. TBS makes any necessary changes in Main Estimates and prepares final instruction to Queen's Printer to print document.

28. Main Estimates which includes new initiative(s) are printed.

29. Main Estimates are tabled in Parliament and referred to Standing Committees on Estimates.

30. Standing Committees on Estimates review departmental and agency Estimates, call witnesses to testify on Estimates' content which includes new initiative; makes recommendations to Parliament.

31. Parliament receives recommendations of Standing Committees on Estimates. House of Commons resolves itself into Committee of Supply (a committee of the whole House), deliberates the Estimates items, and reports to Parliament.

32. Parliament considers the motions of Committee of Supply and refers them to the Committee of Ways and Means.

33. A supply Bill incorporates the Estimates items and it is introduced to Parliament.

34. When the Supply Bill is passed by the House of Commons, it is issued as an Appropriation Act. When Royal Assent has been given to the Appropriation Act, and a Release of Supply is granted by the Governor General, authority can be exercised by the department to draw on the Consolidated Revenue Fund for expenditure purposes related to the new initiative.

PRODUCTION (OPERATIONS) PHASE

35. Department makes expenditures to acquire goods and services to carry out objectives of new initiative.

36. Department proceeds to implement new initiative.

37. Expenditures on new initiative are recorded in detail in the accounts of the department, and reported to the Receiver General for Canada by vote and fiscal account monthly.

ACCOUNTABILITY PHASE

38. Where there is a separate vote for the new initiative, expenditures are so identified and reported monthly in the ''Statement of Financial Operations'' prepared by the Receiver General for Canada and later published monthly in the Canada Gazette.

39. After the end of the fiscal year, an accounting is made to Parliament in the Public Accounts of Canada. Volume I contains summary financial information and Volume II provides finer detail. When there is a separate vote for a new initiative, the amount of the relevant appropriation is presented and compared to the amount of expenditures and any unexpended balance. Further analysis of expenditure by standard objects is given, as is a statement of revenues collected and other additional information for the purpose of disclosing the full cost of the new initiative for that fiscal year.

40. The financial transactions related to the new initiative are subject to an audit conducted by the Auditor General of Canada.

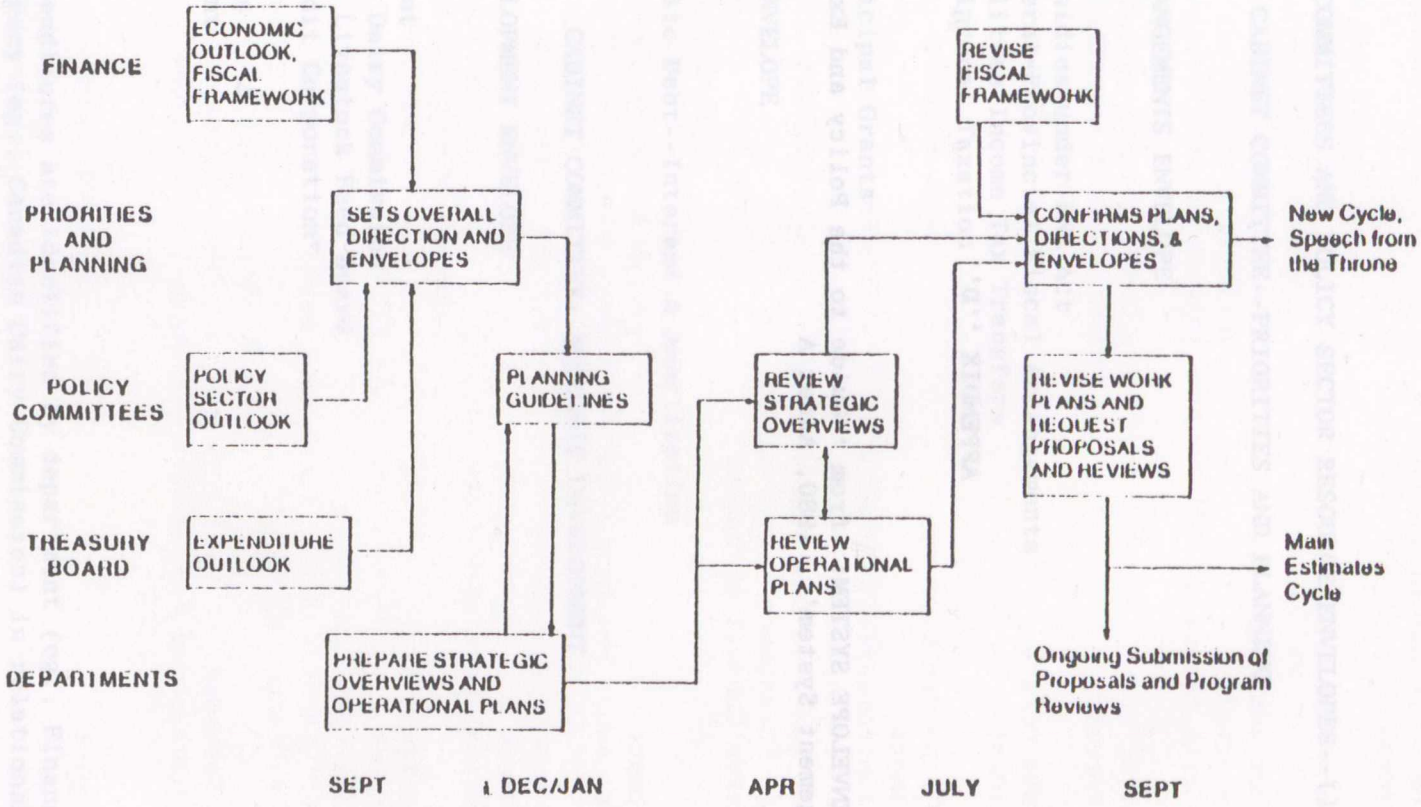
41. The Auditor General of Canada prepared a report to Parliament on his observations as a result of the audit.

42. The report of the Auditor General of Canada is tabled in the House of Commons and is referred for review, inquiry and recommendation to the Standing Committee on Public Accounts.

APPENDIX ''C''

Policy and Expenditure Planning Cycle; from ''The Policy and Expenditure Management System, March, 1981, p. 16

CHART II: POLICY AND EXPENDITURE PLANNING CYCLE



APPENDIX ''D''

THE ENVELOPE SYSTEM: from ''Guide to the Policy and Expenditure Management System'', 1980, Annex A

ANNEX A

CABINET COMMITTEES AND POLICY SECTOR RESOURCE ENVELOPES--(1)

CABINET COMMITTEE--PRIORITIES AND PLANNING

1. FINANCIAL ARRANGEMENTS ENVELOPE

Finance
- Subsidies under BNA Act
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements
- Utilities Income Tax Transfers
- Reciprocal Taxation

Public Works
- Municipal Grants

2. PUBLIC DEBT ENVELOPE

Finance
- Public Debt--Interest & Amortization

CABINET COMMITTEE--ECONOMIC DEVELOPMENT

3. ECONOMIC DEVELOPMENT ENVELOPE

Agriculture
- Department
- Canadian Dairy Commission
- Canadian Livestock Feed Board
- Farm Credit Corporation*

Communications
- Department

*Non-Budgetary.

1. Envelope expenditures are identified by department (eg., Finance) and, as required by agency (eg., Canadian Dairy Commission) in relationship to the appropriate department (eg., Agriculture). Where the programs of a single department are in more than one envelope, both the department (eg., Finance) and the programs (eg., Subsidies under BNA Act, etc) are identified.

Consumer and Corporate Affairs
- Department

Economic Development--Ministry of State

Energy, Mines and Resources
- Minerals
- Earth Sciences

Environment
- Forestry

Fisheries and Oceans
- Department

Industry, Trade and Commerce
- Department
- Canadian Commercial Corporation
- Export Development Corporation*
- Federal Business Development Bank
- Foreign Investment Review Agency
- Standards Council of Canada

Labour
- Department
- Canada Labour Relations Board

Regional Economic Expansion
- Department
- Cape Breton Development Corporation

Science and Technology
- Department
- National Research Council
- Natural Sciences & Eng. Research Council
- Science Council of Canada

Supply and Services
- Unsolicited Proposals for R and D

Transport
- Department
- Air Canada
- Canadian Transport Commission

*Non-Budgetary

4. ENERGY ENVELOPE

Energy, Mines and Resources
Energy Budgetary
Energy Non-Budgetary
Petroleum Compensation Program
Sarnia-Montreal Pipeline
Canadian Home Insulation Program (CHIP)

Atomic Energy Control Board
Atomic Energy of Canada Limited
National Energy Board
Petro Canada*

Economic Development
Northern Pipeline Agency

CABINET COMMITTEE--SOCIAL DEVELOPMENT

5. SOCIAL AFFAIRS ENVELOPE

Communications
Arts and Culture
Canada Council
Canadian Broadcasting Corporation
Canadian Film Development Corporation
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission
National Arts Centre Corporation
National Film Board
National Library
National Museums of Canada
Public Archives
Social Sciences & Humanities Research Council

Employment and Immigration
Department
Advisory Council on Status of Women
Immigration Appeal Board
Status of Women--Office of the Co-ordinator

Environment
Environment Programs

Indian Affairs and Northern Development
Department
Northern Canada Power Commission

*Non-Budgetary

Labour
Canadian Centre for Occupational Health & Safety
Fitness and Amateur Sport

National Health and Welfare
Department
Medical Research Council

Public Works
Canada Mortgage & Housing Corporation

Secretary of State
Department

Social Development--Ministry of State

Treasury Board Canada
Student, Youth & Other Employment

Veterans Affairs
Department

6. JUSTICE AND LEGAL ENVELOPE
Justice
Department
Canadian Human Rights Commission
Commissioner for Federal Judicial Affairs
Law Reform Commission of Canada
Supreme Court of Canada
Tax Review Board

Solicitor General
Department
Correctional Services
National Parole Board
Royal Canadian Mounted Police

CABINET COMMITTEE--FOREIGN AND DEFENCE POLICY

7. EXTERNAL AFFAIRS ENVELOPE
External Affairs
Department
Canadian International Development Agency
International Development Research Centre
International Joint Commission
Finance
Official Development Assistance--Loan and investments*

*Non-Budgetary

8. DEFENCE ENVELOPE
National Defence
Department

CABINET COMMITTEE--GOVERNMENT OPERATIONS

9. PARLIAMENT ENVELOPE
Parliament
The Senate
House of Commons
Library of Parliament

10. SERVICES TO GOVERNMENT ENVELOPE
Finance
Department
Auditor General
Insurance
Tariff Board

Governor General & Lieutenant-Governors

National Revenue
Department

Post Office
Department

Privy Council Office
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
Chief Electoral Officer
Commissioner of Official Languages
Economic Council of Canada
Public Service Staff Relations Board

Public Works
Department
National Capital Commission

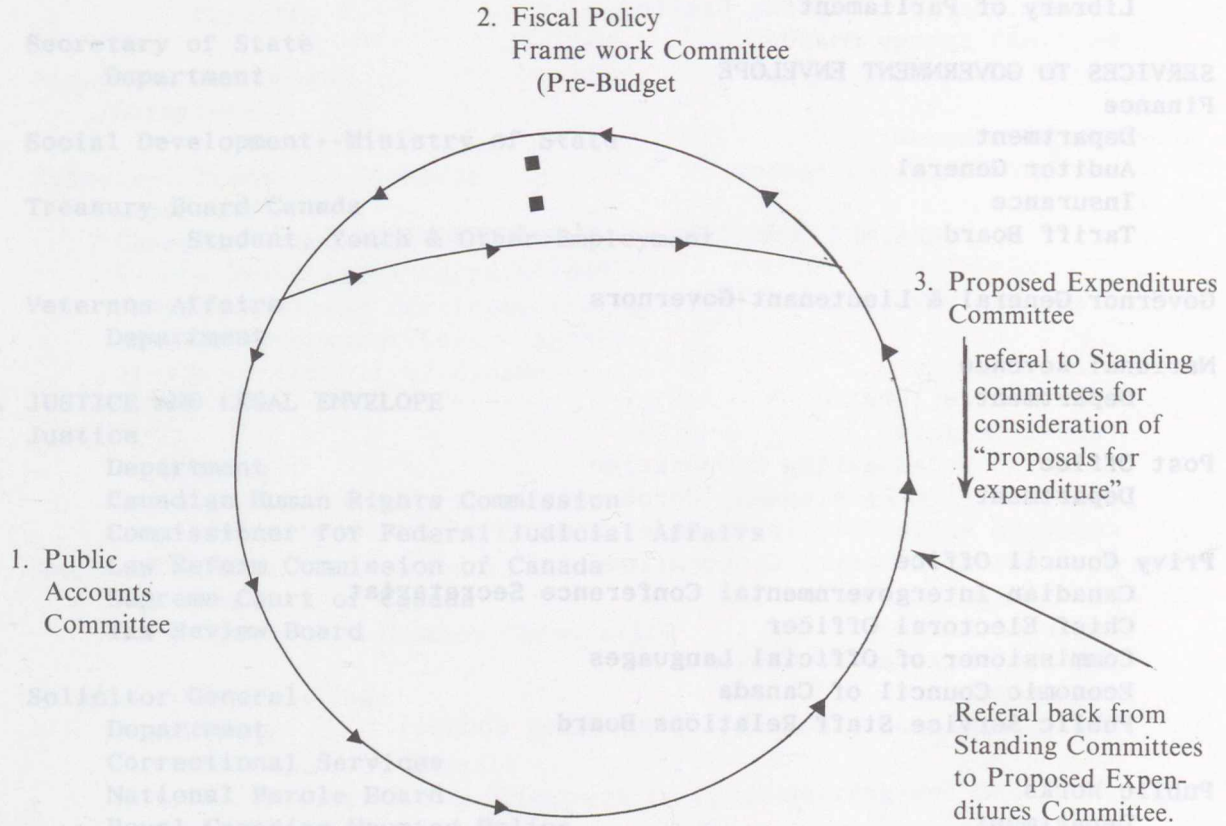
Secretary of State
Public Service Commission

Supply and Services
Department
Statistics Canada

Treasury Board Canada
Comptroller General

APPENDIX "E"

The Closing of the Information Loop — The integration of the proposed financial committee system.



4. Quasi-governmental Bodies Committee.

APPENDICE «SPRP-3»

RESPONSABILITÉ: BOUCLER LA BOUCLE

par l'honorable Ron Huntington, député

et

Monsieur Claude-André Lachance, député

Date: 8 novembre 1982

Mémoire présenté au Comité spécial chargé d'examiner
le Règlement et la Procédure

INTRODUCTION

La démocratie repose sur le principe fondamental suivant: le gouvernement doit être responsable de ses actions. Dans notre système, le fait que nos représentants doivent à intervalles réguliers solliciter un nouveau mandat auprès des électeurs assure le respect de ce principe: quant au gouvernement, il doit sans cesse se gagner l'appui et la confiance du Parlement à qui il est comptable. Dans ce cas, il faut donc entendre par responsabilité l'obligation, pour le gouvernement, d'assumer les pouvoirs qui lui sont conférés. Il incombe au Parlement d'obliger ce dernier à accepter ses responsabilités tout comme il appartient au premier de s'acquitter de cette tâche. A cette fin, le Parlement dispose d'un certain nombre d'outils, notamment la période des questions et le processus budgétaire.

L'histoire du système parlementaire montre que c'est autour des questions de finances que se concentrent les notions de pouvoir et de responsabilité. Le gouvernement doit faire approuver ses programmes de dépenses par le Parlement, auquel il est comptable des résultats de l'application de ses programmes. Les parlementaires doivent donc s'acquitter des fonctions suivantes:

1. Examiner les répercussions financières des projets de loi.

2. Étudier les propositions de dépenses et, ce faisant, non seulement fixer les objectifs à atteindre, mais examiner l'efficacité des crédits déjà affectés au regard des résultats du programme et des secteurs de dépenses.

3. Une fois les crédits affectés, obliger le gouvernement à atteindre les objectifs visés par ces crédits, en toute probité et avec toute la prudence nécessaire pour éviter le gaspillage et l'inefficacité.

Le présent document vise à donner un aperçu des moyens dont dispose la Chambre des communes pour assumer ses responsabilités en ce qui a trait à l'examen des dépenses proposées ou engagées. Nous croyons qu'elle pourrait davantage satisfaire à ces obligations si les comités permanents étaient restructurés, que leurs pouvoirs fussent clarifiés et accrus et qu'on leur accordent un appui plus solide.

Il faut toutefois signaler ceci: bien que ce document soit complet en soi, il ne doit aucunement être considéré comme une étude détaillée de tous les aspects de la responsabilité gouvernementale. Les réformes proposées devont être intégrées au nouveau calendrier parlementaire dont fait état le troisième rapport du Comité. Nous espérons que ce dernier reconnaîtra la nécessité d'entendre d'autres témoignages sur cette importante question de la responsabilité. A cette fin, le comité devrait: pouvoir interroger et le Vérificateur général et le Contrôleur général sur les propositions du

processus décisionnel en égard à la responsabilité financière, il serait utile d'entendre des représentants du Conseil du trésor.

NECESSITE DE PROCEDER A UNE REFORME

De 1975-1976 à 1981-1982, les dépenses publiques sont passées de 38,2 milliards à 65,6 milliards de dollars, soit un accroissement de 27,4 milliards de dollars ou 42% en six ans. Des 65,6 milliards de dollars inscrits au budget de 1981-1982, 35.2 milliards étaient affectés à des postes statutaires comme la date publique, la sécurité de la vieillesse, les transferts d'impôts, les allocations familiales, l'assurance-chômage, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-santé. Il reste donc 30,4 milliards de dollars de crédits qui doivent être votés après avoir été examinés par le Parlement. S'il réduisait ces crédits, ne serait-ce que de 5 à 10%, le gouvernement pourrait réaliser des économies de 1,5 à 3 milliards de dollars.

Le Parlement du Canada compte 282 députés et 104 sénateurs à qui il incombe d'examiner minutieusement ces dépenses. Ces 386 représentants de la population ont toute une tâche à accomplir, mais, en réalité, seulement quelques uns d'entre eux participent activement aux travaux des comités permanents chargés d'étudier les prévisions budgétaires et les crédits affectés. Compte non tenu des délibérations du Comité des comptes publics, environ 400 heures ont été consacrées à l'étude du budget total de 65 milliards de dollars, y compris les 35 milliards de crédits votés. On en arrive donc à un rythme d'examen des crédits de plus de 150 millions de dollars à l'heure. Si l'on ajoute les délibérations du Comité des comptes publics à l'équation, le Parlement adopte et examine les prévisions budgétaires totales à un taux moyen de 100 millions de dollars l'heure ou les crédits votés, à environ 50 millions de dollars l'heure. Au fur et à mesure que s'accroissent les prévisions de dépenses, le temps que les comités consacrent à leur étude diminue.

Le temps que consacrent les parlementaires à l'étude des crédits n'est pas utilisé de façon efficace ni consacré aux secteurs les plus importants. Les 35 milliards de dollars de crédits statutaires ne sont pas examinés régulièrement. Les comités parlementaires ne sont pas en mesure d'étudier efficacement les dépenses fiscales ni les garanties de prêts accordés aux sociétés de la Couronne. Dans certains cas, les prévisions budgétaires des grands ministères sont très peu ou même pas du tout examinée, alors que celles des petits ministères, proportionnellement parlant, reçoivent plus que leur part d'attention.

Les comités permanenets qui étudient les prévisions budgétaires des ministères n'examinent les dépenses antérieures ou ne comparent l'affectation définitive au crédit initial que rarement, sinon jamais.

La croissance de la Fonction publique et la hausse vertigineuse des dépenses viennent miner les ressources des services du personnel du Parlement qui,

malgré leur accroissement, ne sont plus en mesure d'exécuter des tâches toujours plus nombreuses.

Les attachés de recherche, s'il en est, des divers comités sont peu nombreux et aucun des trois grands partis politiques ne dispose d'un personnel suffisant en ce domaine pour aider les parlementaires à étudier les prévisions de dépenses. Le Service de Recherche de la Bibliothèque du Parlement ne compte pas suffisamment d'employés pour doter chaque comité de recherchistes permanenents; en outre, les règlements administratifs de la Bibliothèque ne permettraient pas la constitution d'un groupe important de recherchistes chargés d'effectuer des études et de conseiller les partis politiques et les députés.

Compte tenu du nombre de personnes actuellement affectées à l'examen des dépenses par les parlementaires qui ne font pas partie du gouvernement, la tâche à accomplir semble impossible à accomplir et l'est effectivement. Dans les circonstances actuelles, les parlementaires ne peuvent assumer adéquatement leurs responsabilités constitutionnelles à cet égard.

Plusieurs modifications adoptées récemment par le gouvernement viennent chambarder le système des comités. Par exemple, suivant les principes de la gestion des secteurs de dépenses (système des enveloppes), le gouvernement groupe maintenant ses dépenses de façon telle qu'un comité parlementaire peut être appelé à étudier des programmes comportant des enveloppes différentes ou même deux secteurs de dépenses différents. Aucun comité ne dispose aujourd'hui des ressources suffisantes pour recueillir les renseignements nécessaires lui permettant de déterminer pour quelles raisons le gouvernement attribue certains crédits à un secteur de dépenses ou constitue une telle enveloppe.

En outre, aucun comité parlementaire ne peut étudier l'ensemble des crédits au regard l'un de l'autre. D'autant plus qu'il n'existe aucun organe de coordination ni du personnel, ni des parlementaires chargé d'informer les comités permanents, au moment où ils examinent des crédits précis, des répercussions de l'approbation ou des refus des crédits sur tous les programmes gouvernementaux ou simplement sur le programme d'une enveloppe en particulier.

Ajoutons encore que le Parlement disposera sous peu de nombreux nouveaux documents, s'il n'en dispose déjà. En voici quelques exemples:

Les prévisions économiques à moyen terme.

La Partie III du Budget principal des dépenses.

L'évaluation et la planification des dépenses ministérielles.

Des rapports complets du Vérificateur général sur les ministères.

Des Livres blancs et verts sur le budget.

Les renseignements que contiennent ces nouveaux documents visent à aider les parlementaires à mieux comprendre la façon dont le budget de 65 milliards de dollars est réparti. Encore faut-il motiver les parlementaires à utiliser ces renseignements à bon escient, et donner aux comités parlementaires la possibilité de faire de même tout en se posant la question fondamentale suivante: comment accorder aux comités les pouvoirs et les avantages nécessaires leur permettant d'examiner les dépenses sans porter atteinte aux prérogatives du gouvernement? La solution de rechange qui s'impose à ce défi, c'est de revenir aux règles qui étaient appliquées avant 1968, et de brandir la menace d'obstruction et de retard lors de l'étude du budget.

REFORME: QUESTIONS FONDAMENTALES

Afin de régler les problèmes ci-dessus, voici des mesures précises à adopter:

a) Préciser la responsabilité des sous-chefs et des ministres.

b) Restructurer le système des comités permanents pour tenir compte des nouveaux principes de gestion des secteurs de dépenses établis par le gouvernement, du Budget principal des dépenses sous sa forme nouvelle, c'est-à-dire la Partie III contenant les Plans de dépenses des ministères.

c) Constituer un modeste service d'attachés de recherche professionnels capables d'aider les parlementaires à analyser les renseignements disponibles ou bien s'assurer d'un budget suffisant pour engager des recherchistes pigistes «suivant les besoins», ou encore adopter les deux solutions.

d) Conclure les accords tripartites nécessaires entre les partis politiques dans le but d'établir une distinction entre l'approbation des prévisions budgétaires du gouvernement, processus politique et l'examen des comptes qui devrait être un processus apolitique. Ainsi, le parti au pouvoir, au lieu d'être sur la défensive lorsque vient le temps d'étudier les crédits, y apporterait plutôt sa participation et son encouragement.

PRECISION DES RESPONSABILITES

Dans toute cette question de l'examen des prévisions budgétaires, il est essentiel d'établir une distinction aussi précise que possible entre les responsabilités d'un ministre et celles d'un sous-chef. Les premières prêteront toujours le flan aux critiques politiques et partisanes. Uniquement à l'égard des obligations des fonctionnaires les parlementaires sont-ils en mesure d'assumer leur responsabilité constitutionnelle qui est de rendre le gouvernement responsable et ce, de façon non partisane. Après tout, il y va de l'intérêt de tous les députés, du gouvernement ou de l'opposition de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés le mieux possible. Le gouvernement, tout comme l'opposition, a tout intérêt à diminuer le gaspillage et à révoquer toute décision administrative insensée.

RESPONSABILITE MINISTERIELLE

La taille de l'actuel gouvernement au Canada vient annihiler l'ancienne théorie suivant laquelle un ministre doit être tenu responsable non seulement de ses propres actions, mais de toute mesure prise par ses fonctionnaires. Toutefois, un ministre doit être comptable des décisions découlant de la politique de de son ministère, et contenues dans un projet de loi, dans des programmes qui sont annoncés et dans les plans de révisions des dépenses. A cet égard, il doit pouvoir expliquer et défendre les crédits budgétaires affectés aux programmes de son ministère. En se fondant sur les meilleurs renseignements qu'il puisse obtenir, il doit justifier le Parlement les décisions qui touchent ses programmes.

Il n'est pas raisonnable de tenir un ministre responsable de toutes les mesures et décisions administratives qui sont prises en cours d'application des programmes. Toutefois, il doit veiller à ce que les pouvoirs qu'il délègue soient exercés de façon adéquate et que les mesures appropriées soient prises pour empêcher la répétition d'erreurs dans de tels cas. En outre, il doit accepter la responsabilité de tout abus évident des pouvoirs qu'il délègue et de toute décision administrative prise à mauvais escient par la haute direction de son ministère. La démission du ministre n'est alors pas un aveu de culpabilité personnelle, mais plutôt la reconnaissance de la gravité d'une erreur et un reproche à l'endroit de ceux qui l'ont commise.

En outre, un ministre doit être responsable de ses interventions au niveau administratif. La frontière entre la politique et l'administration est rarement délimitée de façon claire et précise et il y aura toujours des exemples où la décision du ministre aura préséance sur celle des bureaucrates. Dans de tels cas, le ministre est comptable au Parlement de sa décision et des conséquences qu'elle entraîne.

RESPONSABILITES DES FONCTIONNAIRES

Les personnes qui exécutent la politique gouvernementale sont comptables de leurs actions aux ministres, qu'elles soient fonctionnaires dans un ministère ou qu'elles travaillent dans une agence, un conseil, une commission ou une société de la Couronne. De plus, de par la Constitution, il est nécessaire que l'on rende compte au Parlement de la façon dont les programmes gouvernementaux sont administrés. Comme il a déjà été mentionné, il n'est pas réaliste de s'attendre qu'un ministre soit tenu directement responsable de tous les actes administratifs qu'exige la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux. Il faut donc que les fonctionnaires chargés de l'administration soient directement comptables au Parlement des mesures qu'ils ont prises. Certes, ils n'ont pas à justifier les décisions des ministres ou du Cabinet devant le Parlement, mais il leur incombe de rendre compte de la façon dont ils ont appliqué ces politiques. A cette fin, il est essentiel qu'aucun fonctionnaire ne soit empêché, par l'intervention d'un ministre, de comparaître devant un comité souhaitant l'interroger.

Outre l'application de la politique, les fonctionnaires supérieurs ont une autre tâche importante: conseiller les ministres et le Cabinet en matière de politique. A cet égard, ils sont comptables surtout aux ministres et au Cabinet. Il est cependant normal que les parlementaires s'intéressent à la nature des conseils fournis. Le Parlement doit donc tenir les fonctionnaires responsables de la rentabilité de leurs propositions, s'assurer à tout le moins que la politique proposée permettra d'atteindre les objectifs énoncés de la façon la plus économique, efficace et rationnelle possible. Les fonctionnaires ne sont pas responsables si leurs conseils ne sont pas suivis, mais ils devraient être tenus responsables du contenu de leurs propositions sur le plan de la gestion.

On doit s'entendre sur la responsabilité non pas en principe, mais en pratique, en examinant soigneusement chaque programme et les éléments qui le composent et en définissant clairement les cas où l'orientation émane du sommet (niveau politique) par opposition aux cas où les conseils partent des fonctionnaires vers le niveau politique. Pour déterminer les limites de l'imputabilité, il n'est d'autre choix que de faire faire une analyse minutieuse des programmes et de leurs éléments, tel qu'on le définit dans la partie III révisée du Budget principal des dépenses, et ce par un comité parlementaire conscient que ses responsabilités sont au-dessus des divisions normales des partis. Évidemment, il y aura certaines règles d'application générale. Dans l'ensemble cependant, les grands secteurs de dépenses que l'on pourrait appeler discrétionnaires ou votés, tomberont dans la zone grise à mi-chemin entre les questions politiques et non politiques. Les responsabilités dans ce secteur devront être négociées en détail lors de l'analyse des programmes.

Il est essentiel de s'entendre sur cette question. Dans le cas contraire, seuls les secteurs de dépenses sans importance pourront faire l'objet d'un examen indépendant ou non politique. Plus les secteurs de responsabilités des

sous-ministres seront vastes et plus il y aura de liberté et de latitude pour un examen non partisan plus ce genre d'examen aura de chances de succès. Une fois que la politique qui sous-tend un programme ou une activité cesse d'être l'objet d'un débat, le gouvernement en place ne doit pas en entraver l'examen objectif; il doit au contraire le faciliter.

Les étapes suivantes permettraient de traiter cette question:

a) Une discussion officieuse tripartite au sein des membres du comité des comptes publics devrait avoir lieu afin d'aboutir à la conclusion qu'il est souhaitable d'envisager les questions précitées comme un problème non partisan dont la solution sera avantageuse pour le pays.

b) Cette entente devrait être officialisée et l'on devrait solliciter l'accord du Cabinet.

c) Il faudrait établir un calendrier d'examen des programmes.

d) Le personnel de recherche devrait élaborer la structure du processus d'examen, en se fondant sur le système des enveloppes et sur la nouvelle présentation du Budget principal des dépenses. Le premier ensemble de programmes à examiner devrait vraisemblablement englober les programmes déjà étudiés dans le cadre de la partie III révisée du Budget principal des dépenses.

RESTRUCTURATION DES COMITES

Actuellement, deux genres de comités différents mais connexes traitent de la responsabilité financière. Il y a d'abord le Comité des comptes publics qui ne touche pas à la politique, mais étudie plutôt les fonds dépensés et évalue la qualité de l'administration des programmes et la productivité des dépenses qui y sont consacrées. Ensuite, les autres comités, à savoir les comités permanents, traitent de questions de politique.

Il y a lieu de restructurer le système actuel des comités afin d'assurer une responsabilité accrue à l'égard des dépenses du gouvernement. On recommande les changements suivants:

a) que l'on maintienne le Comité des comptes publics actuel, mais que l'on remanie son mode de fonctionnement de façon qu'il examine les dépenses en fonction du système des enveloppes;

b) que l'on crée un Comité cadre de la politique fiscale chargé des examens préalables et postérieurs au Budget et de formuler des recommandations sur les questions relatives aux revenus et aux dépenses;

c) que l'on crée un Comité des dépenses proposées chargé de l'examen global du Budget des dépenses (proposition de dépenses);

d) que l'on crée un comité chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux.

LE COMITE DES COMPTES PUBLICS

Ce Comité devrait demeurer le principal instrument d'examen des dépenses effectuées et de lutte contre l'inefficacité administrative. Les résultats des examens des dépenses de ce Comité devraient être organisés de façon à pouvoir être utilisés par les comités cadres de la politique fiscale et des dépenses proposées.

Pour permettre au Comité des comptes publics de s'attaquer à cette tâche considérable efficacement sur le plan fonctionnel, celui-ci devrait être divisé en sous-comités:

1. Un sous-comité qui traiterait des systèmes et des processus comptables du gouvernement. (Machines)

2. Des sous-comités correspondant aux enveloppes et chargés de les étudier.

a) Expansion régionale et économique
b) Développement social
c) Affaires extérieures et défense
d) Opérations gouvernementales
e) Autres

Ces sous-comités effectueraient des analyses détaillées afin de déterminer si les dépenses sont rationnelles et rentables et vérifieraient si les programmes sont exécutés de la façon prévue et, dans le cas contraire, en détermineraient les raisons. Leurs examens reposeraient sur la partie III du Budget principal des dépenses, ainsi que sur les rapports du Vérificateur général. Il serait utopique de tenter d'étudier toutes les dépenses en une seule année. Par conséquent, les examens des dépenses devraient être effectués en fonction d'un cycle de quatre à cinq ans et devraient de préférence dépendre de la durée de la législature. On pourrait toujours consulter le Vérificateur général pour établir l'ordre des priorités.

Cette structure aurait deux conséquences importantes: elle permettrait d'abord d'axer les activités sur les fonctions et non sur un ministère ou un ministre en particulier, ce qui aurait tendance à minimiser l'aspect politique étroit de tout examen des dépenses; de plus, en adoptant le système des enveloppes, l'examen d'une fonction donnée toucherait souvent plusieurs ministères à la fois, tous les ministères seraient donc forcés à une vigilance constante.

On pourrait par contre procéder par rotation de telle sorte qu'un Sous-comité des dépenses du Comité des comptes publics examinerait une enveloppe par an. Cette option devrait néanmoins comprendre le sous-comité des «mécanismes».

Ainsi, les options sont les suivantes:

1) cinq sous-comités correspondant aux enveloppes et chargés de la vérification et de l'examen des dépenses et un sous-comité des «mécanismes»;

2) deux sous-comités, l'un chargé des dépenses et l'autre des «mécanismes».

On recommande la première option dans laquelle l'examen des éléments d'une enveloppe serait effectué d'après un cycle de quatre ans.

Chaque enveloppe est déjà répartie en sous-divisions fonctionnelles. Les dépenses ainsi groupées constitueraient le fondement d'un plan d'examen cyclique sur quatre ans. Ainsi, dans le cas du MEDER, on analyserait le développement industriel et les programmes qui s'y rattachent, la recherche et le développement et les programmes qui s'y rattachent, etc. Ces sous-divisions existent déjà. En groupant tous les ministères appuyant par exemple des travaux de recherche et de développement, on ne met pas l'accent sur un ministre et un sous-ministre en particulier mais sur la fonction, ce qui rend l'examen moins personnel.

Cette structure n'empêche pas que l'on envisage un certain nombre d'autres méthodes d'enquête comme les programmes qui sont déjà régis par une évaluation des programmes officielle, des mesures de temporisation, c'est-à-dire, l'examen automatique de certains programmes, et l'examen de postes de dépenses spécialement choisis (frais de déplacement, etc.).

Le Comité des comptes publics fournira par conséquent une base de données chronologiques essentielles au fonctionnement efficace du Comité des dépenses proposées chargé de formuler ses propres recommandations à la Chambre des communes à partir de ces renseignements.

LE COMITE CADRE DE LA POLITIQUE FISCALE

Il est proposé de faire de ce comité un comité principal permanent de la Chambre des communes qui pourrait être en fait un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Celui lui permettrait de tirer parti des compétences des membres tant du Comité sénatorial des finances nationales que le Comité des banques et du commerce.

Le Comité du cadre de la politique fiscale participerait à l'examen des dépenses et des revenus sur le plan macro-économique. Pour examiner la politique financière du gouvernement, il devrait se familiariser avec des questions comme le Produit national brut et l'effet de la politique sur le cadre social et culturel de la population. Il devrait également prendre en considération des facteurs démographiques comme le vieillissement de la population, la mobilité et la répartition régionale du revenu. Les répercussions des modifications de la politique fiscale seraient étudiées en rapport avec les revenus disponibles et dépenses requises aux fins de l'assurance-chômage et des paiements de transfert intergouvernementaux.

Ce comité étudiera et remettra en question les hypothèses du gouvernement qui sous-tendent les objectifs de sa politique et l'équilibre fiscal projeté. Le comité examinerait la partie I du Budget principal des dépenses et ferait rapport de ses constatations au Parlement. De la sorte, le Parlement obtiendrait des renseignements de l'un de ses propres comités sur les questions macro-économiques, les objectifs proposés et les politiques du gouvernement en matière fiscale, ce qui lui permettra d'étudier efficacement le Budget du gouvernement lorsqu'il est présenté.

Pour qu'un tel comité puisse s'acquitter de son mandat, il devrait être habilité à faire comparaître des instituts et des professionnels qui, selon lui, peuvent l'aider à exécuter les tâches qui lui sont confiées. Ce comité aura besoin d'un budget et d'un centre de recherche. Il est proposé que son président soit un membre de l'Opposition officielle et que son vice-président fasse partie du gouvernement.

COMITE DES DEPENSES PROPOSEES

Il est proposé que ce comité soit constitué à titre de comité permanent de la Chambre. Toutes les propositions de dépenses du gouvernement (Budget) lui seront confiées et il sera particulièrement chargé d'examiner les parties II et III du Budget principal des dépenses. La caractéristique essentielle de ce comité, qui est actuellement absente du processus d'examen, réside dans le fait que celui-ci pourra établir les rapports entre les propositions de dépenses, et rapprocher ces propositions des renseignements fournis par le Comité des comptes publics sur le rendement passé de programmes identiques ou similaires.

Le comité sera divisé en sous-comités analogues à ceux du Comité des comptes publics, c'est-à-dire qu'ils respecteront la structure des enveloppes, et il pourra envoyer les propositions de dépenses aux comités permanents appropriés. Il recevra ensuite de ces comités permanents des rapports et des recommandations visant à réduire les crédits proposés.

Le comité sera habilité à examiner les politiques ministérielles qui sous-tendent les dépenses proposées et à recommander à la Chambre des communes des réductions des crédits.

En raison du rôle prioritaire qu'il jouera dans le processus d'étude du budget, ce comité devra disposer d'un centre de recherche adéquat lui permettant de fournir aux comités permanents des renseignements provenant du Comité des comptes publics ayant rapport à des dépenses analogues dans le passé, ainsi qu'une analyse en profondeur des données fournies par le gouvernement à l'appui des «propositions de dépenses» courantes (Partie III).

Il est envisagé que le rapport présenté par ce comité à la Chambre des communes contienne un examen des résultats passés des programmes, un commentaire sur l'efficacité de la proposition courante et une recommandation pouvant prendre la forme d'une motion portant augmentation ou réduction d'un crédit.

INSTITUTION D'UN REGIME QUASI GOUVERNEMENTAL GRACE A UN RESEAU DE SOCIETES DE LA COURONNE ET D'ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Il faudrait créer un comité permanent de la Chambre des communes voué exclusivement à ce quasi-gouvernement. Celui-ci recevrait automatiquement tous les rapports annuels des organismes quasi gouvernementaux, qu'il s'agisse des sociétés propriété exclusive du gouvernement du Canada, de celles qui appartiennent en partie au gouvernement et son contrôlées par lui, et de celles qui lui appartiennent en partie, mais ne sont pas contrôlées par lui.

Ces rapports seraient examinés par ce comité qui serait chargé d'effectuer des recherches dans ces rapports et pourrait renvoyer les rapports annuels aux comités permanents appropriés afin qu'ils les étudient et formulent des recommandations le cas échéant.

Ce Comité permanent des organismes quasi gouvernementaux devrait être habilité à ordonner des enquêtes sur le mandat, les objectifs et l'administration de ces organismes et à évaluer le rendement de leurs fonctionnaires supérieurs et de leurs conseils d'administration.

LE PROCESSUS D'EXAMEN--BOUCLER LA BOUCLE

Ce nouveau processus de traitement de l'ensemble des finances gouvernementales décrit ci-dessus repose sur le fonctionnement adéquat d'un certain nombre de

parties interdépendantes. Il faut d'abord réorganiser le système des comités en ce qui concerne les fonctions d'examen. La création des quatre comités précités est essentielle. Les activités des comités devront être coordonnées et les données recueillies par un comité devront être à la disposition des autres sous une forme compréhensible. Les résultats des audiences du Comité du cadre de la politique fiscale devront être analysés et remis au Comité des dépenses proposées pour que celui-ci puisse plus facilement identifier les secteurs devant faire l'objet d'un examen en profondeur au moment où le gouvernement dépose son Budget (propositions de dépenses).

De plus, les constatations du Comité des comptes publics en ce qui concerne les dépenses passées et leur comparaison avec les objectifs qu'elles devraient permettre d'atteindre doivent être portées à l'attention du Comité des dépenses proposées. Grâce aux renseignements obtenus du Comité cadre de la politique fiscale et du Comité des comptes publics, le Comité des dépenses proposées, par le truchement de ses sous-comités, devrait être en mesure de fournir au Comité permanent approprié une critique globale des dépenses proposées au moment où elles sont renvoyées aux comités permanents.

Enfin, la création d'un comité permanent chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux comble une lacune importante dans le processus de responsabilité, qui n'avait donc jamais encore fait l'objet d'un examen.

Cependant, pour que ce système fonctionne efficacement, il est essentiel que les principaux comités d'examen disposent de bases de recherche excellentes. Le processus d'examen a pour objet de tenter d'aboutir à un niveau de compétence correspondant davantage à celui des experts dont dispose le gouvernement qui propose les dépenses. Les quatre bases de recherche servant le Comité des comptes publics, le Comité cadre de la politique fiscale, le Comité des dépenses proposées et le Comité des organismes quasi gouvernementaux disposeront chacune des services d'un directeur et de son personnel et la liaison devrait être assurée par un directeur de la coordination qui veillera à ce que l'information soit diffusée de façon compréhensible dans l'ensemble du processus. Le renforcement de la procédure de responsabilité permettra de découvrir les programmes de dépenses spéciaux intégrés à la procédure normale de planification des programmes.

MOTIFS EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION DES PARLEMENTAIRES

On peut critiquer le système décrit ci-dessus en invoquant le fait qu'il sera très difficile de trouver des députés disposés à consacrer le temps nécessaire à la réalisation de cette proposition. Il est évident que ces comités deviendront le fondement du fonctionnement financier du gouvernement du Canada. En raison du statut prépondérant de ces importants comités, il est donc proposé que les présidents de ceux-ci soient rémunérés au même niveau que les ministre d'État et que les vice-présidents reçoivent le même salaire que les secrétaires parlementaires. Il est également prévu que l'activité au sein

de ces comités permettra aux intéressés d'acquérir la formation préalable à toute nomination à des niveaux politiques élevés.

Toutefois, tous ces changements structurels et stimulants proposés pour inciter davantage les parlementaires à participer à l'examen des prévisions budgétaires ne porteront fruit que si les députés adoptent une attitude nouvelle. En tant que parlementaires, nous, au Canada, ne veillons, pas à la responsabilité au sein du système et les contribuables commençent à penser qu'ils ne sont pas représentés. Or, dès que nous tentons de corriger cette tendance à la hausse, nous sommes aux prises avec deux réalités négatives, mais néanmoins très importantes. D'abord, la position et donc la motivation des hauts fonctionnaires dépend des années-personnes administrées et de l'ampleur des dépenses du ministère. Deuxièmement, et ceci est important pour chacun de nous ici, les politiciens sont de grands dépensiers et ils survivent sur la foi de promesses, de nouveaux programmes et de faveurs consenties. Les parlementaires devont accepter de relever le défi et de boucler la boucle.

Notre Bureau du Vérificateur général, notre Bureau du Contrôleur général, le Comité permanent des comptes publics, ainsi que les efforts considérables venant de l'intérieur du système, nous ont entraînés dans l'ère de la vérification globale, nous faisant adopter des méthodes reposant sur des systèmes précis et sur la rationalisation des dépenses en vue d'améliorer l'efficacité de nos systèmes de responsabilité et donc d'accroître les économies. Nos politiques de dépenses sont maintenant réparties en cinq enveloppes qui permettent un examen des dépenses par fonction et non tout simplement par ministère.

Nous avons appliqué la nouvelle partie III du Budget qui permet d'organiser l'information sous une forme plus facile à utiliser pour que les députés puissent mieux vérifier les responsabilités. Le décor est posé; il ne reste plus maintenant au parlementaire, ce grand dépensier, qu'à jouer son rôle et à boucler la boucle du système de responsabilité. L'apathie qui règne à la fois chez les bureaucrates et les hommes politiques doit s'estomper car, s'il continue d'en être ainsi, elle deviendra une menace à notre système parlementaire représentatif.

APPLICATION DES MESURES PROPOSEES

Le problème qui demeure en suspens est le suivant: comment appliquer les principes ci-dessus à la procédure et aux règlements parlementaires. La responsabilité ministérielle et bureaucratique ne peut être définie dans le Règlement qui ne peut prévoir non plus la création d'un comité non partisan. Voici un certain nombre de mesures qui peuvent être adoptées:

- Les comités nécessaires peuvent être prévus au Règlement et dotés des pouvoirs leur permettant de s'acquitter des fonctions décrites dans le présent document.

- Ces comités devraient se voir accorder un budget précis pour se constituer un secrétariat, engager des employés permanents et temporaires, se déplacer au besoin et commander des projets et des études indépendantes. Ils devraient jouir de tous pouvoirs de convoquer des témoins; quant à leur prérogative leur permettant de convoquer ministres et fonctionnaires, elle ne devrait pas être assujettie à la discrétion ministérielle.

- Tous les documents pertinents à l'étude de ces comités devraient être fournis automatiquement aux termes du Règlement.

- Quatre jours par année civile devraient être réservés, au besoin, à l'étude des rapports de ces comités. Ces débats devraient être demandés par au moins 25 députés et sur motion spontanée, s'il y a lieu.

- Le «Comité des dépenses proposées» devrait être autorisé à recommander à la Chambre de réduire certains crédits budgétaires et ce, au moyend'une motion discutable.

CONCLUSION

Le présent rapport contient des recommandations qui, si elles sont appliquées, modifieront radicalement la responsabilité financière, administrative et ministérielle du gouvernement et des fonctionnaires à l'égard du Parlement. Des modifications sont proposées à la responsabilité administrative et ministérielle dans le but de délimiter la frontière entre ces deux aspects différents des Parlements modernes.

Il est suggéré de créer un nouveau système de comités touchant la responsabilité financière. Dans ce cas, les renseignements fournis aux comités permanents, lors de l'étude des prévisions budgétaires, seront plus précis et détaillés, donnant ainsi plus de poids à leurs travaux. Pour que ces comités fonctionnent comme prévu, il est essentiel que soient engagés les recherchistes qu'il a été recommandé d'affecter au Comité cadre de la politique fiscale, des prévisions budgétaires et des comptes publics, de même qu'au Comité des organismes quasi gouvernementaux. La base des travaux de ces quatre comités repose sur la divulgation et une utilisation plus efficace des renseignements destinés au public.

Le présent rapport délaisse certaines questions qui doivent être discutées devant le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la Procédure. Qu'il suffise de mentionner entre autres la taille des comités, l'opportunité

de leurs rapports, les modifications au calendrier d'étude des subsides actuellement prévu dans le Règlement de même que les locaux des comités.

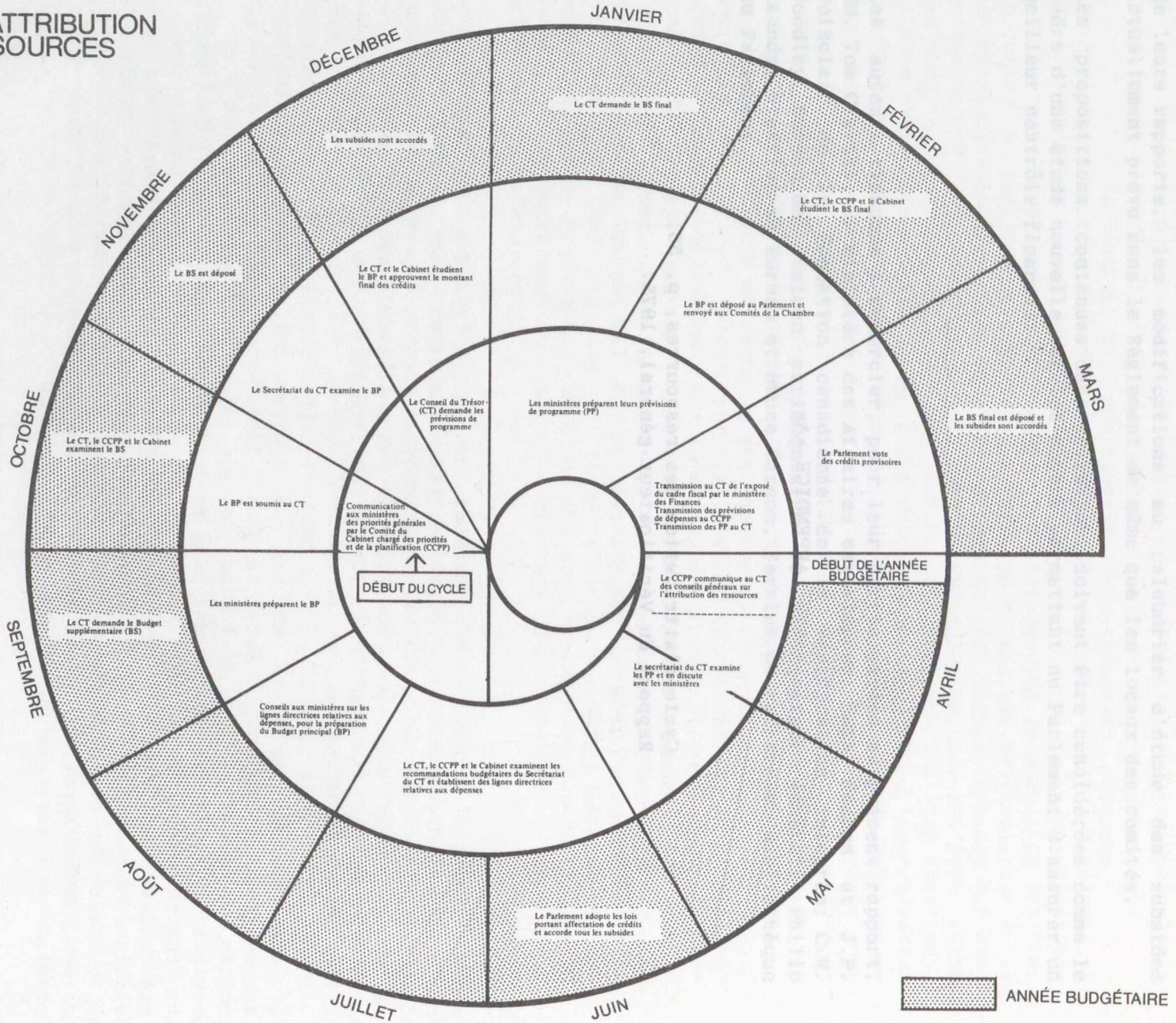
Les propositions contenues dans le rapport doivent être considérées comme le cadre d'une étude nouvelle sur les moyens permettant au Parlement d'assurer un meilleur contrôle financier.

Les auteurs tiennent à remercier, pour leur participation au présent rapport, MM. Tom Czarski, du ministère des Affaires extérieures; Hugh Hanson et J.P. Boisclair de la Fondation canadienne de la Vérification intégrée; C.W. Woodley, Bureau de liaison parlementaire du Vérificateur général; Philip Laundy, Greffier au Bureau et Bruce Carson, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

APPENDICE «A»

Cycle d'attribution des ressources, p. 55,
Rapport du Vérificateur général, 1975.

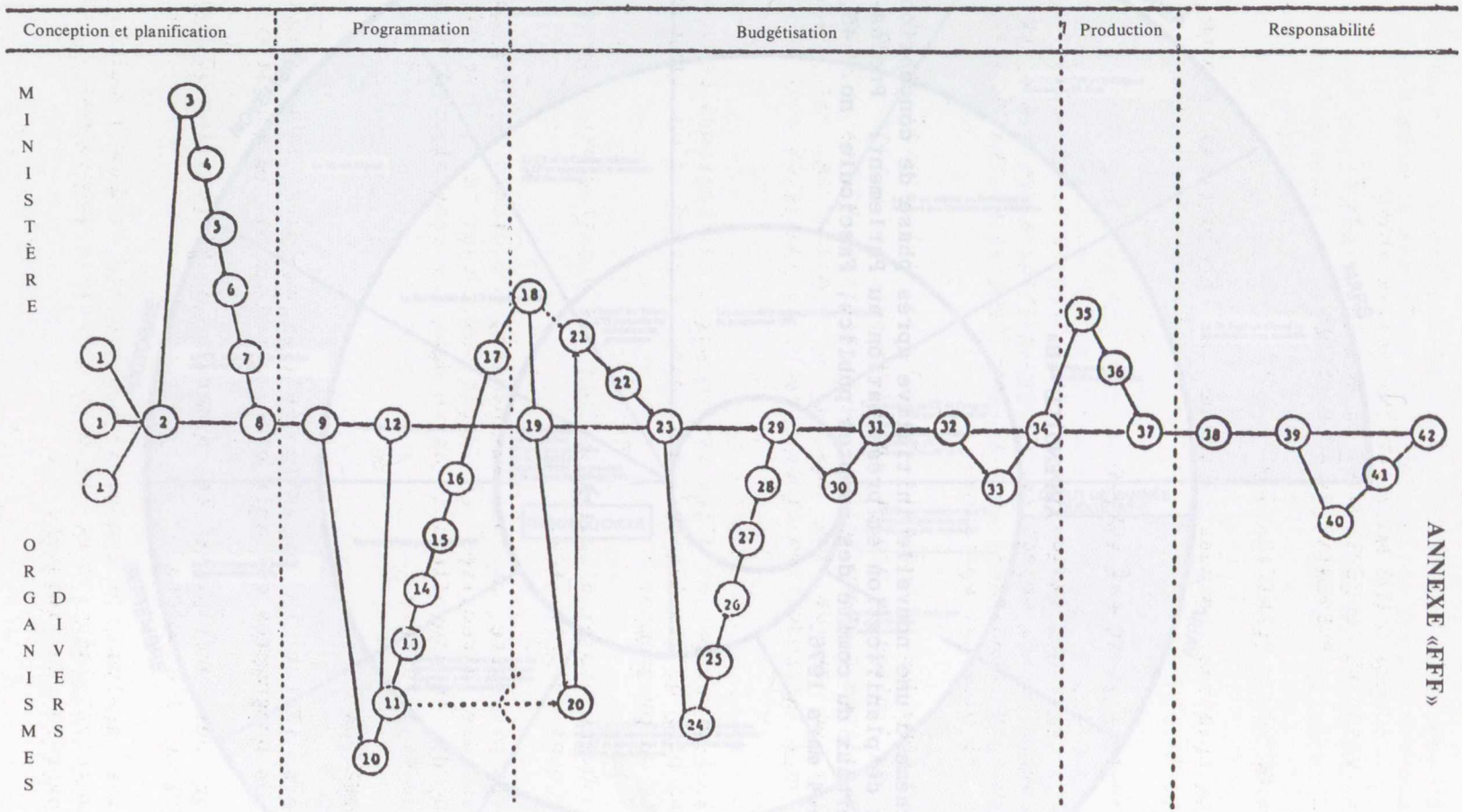
CYCLE D'ATTRIBUTION DES RESSOURCES



APPENDICE «B»

Schéma d'une nouvelle initiative après phase de conception et de planification et présentation au Parlement, Procès-verbaux du comité des comptes publics, Fascicule no. 45, le 4 mars 1976.

RÉSUMÉ SCHÉMATIQUE DU PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE DE L'APPROCHE PROPOSÉE (DEPUIS L'ÉTAPE DE LA CONCEPTION ET DE LA PLANIFICATION À CELLE DE LA RESPONSABILITÉ À ASSUMER DEVANT LE PARLEMENT)



ANNEXE «FFF»

APPENDICE «FFF»

SCHÉMA D'UNE NOUVELLE INITIATIVE APRÈS PHASE DE CONCEPTION ET DE PLANIFICATION ET PRÉSENTATION AU PARLEMENT

PHASE DE CONCEPTION ET DE PLANIFICATION

1. Demandes extérieures, études internes et évaluations économiques et relatives au milieu.

2. Une nouvelle initiative est conçue.

3. Le ministère fait une évaluation préliminaire de la nouvelle initiative en tenant compte de ses objectifs, de ses avantages, de ses usagers, des autres solutions possibles, de son bien-fondé et de ses possibilités de réalisation. Si elle est approuvée...

4. Le ministère applique la nouvelle initiative: on détermine les objectifs, on établit les limites du projet, on identifie les usagers, on assigne les responsabilités d'organisation, on établit les normes de surveillance de la qualité, on évalue les besoins en ressources, on établit un échéancier pour la production et on prépare la justification. Si cela est approuvé...

5. On soumet le nouveau projet d'initiative aux planificateurs de programmes du ministère pour qu'ils l'inscrivent dans l'étude d'un programme ou d'une partie de programmes.

6. Étude du nouveau projet d'initiative par les planificateurs du programme et établissement de priorités.

7. Étude par le ministère, de tous les projets d'éléments de programme dans les limites des directives et décisions quant à l'inclusion ou l'exclusion de la nouvelle initiative dans les prévisions de programme. Si on décide de l'inclure...

PHASE DE PROGRAMMATION

8. Le ministère inclut la nouvelle initiative dans la présentation de prévisions de programmes qui doit être approuvée par le ministre.

9. Présentation des prévisions de programme au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qui l'étudiera.

10. Le SCT révise, analyse, et évalue le nouveau projet d'initiatives pour le prochain exercice financier et les deux exercices subséquents et consulte les fonctionnaires du ministère.

11. Le SCT décide d'inclure le projet d'initiative dans les prévisions de programme du ministère ou de l'en exclure. Si il est inclu...

12. Le SCT approuve en principe l'incorporation de la nouvelle initiative dans les prévisions du programme et en fait part au ministère qui en a soumis la demande.

13. Le SCT réunit toutes les prévisions de programme des ministères et dans le cadre d'une structure fiscale établie et de directives, il prépare des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor.

14. Le Conseil du Trésor étudie la nouvelle initiative dans le cadre des prévisions de programmes et se réserve le droit de l'étudier plus à fond avec les fonctionnaires du ministère. Si cela est approuvé...

15. La décision du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative est ajoutée à d'autres et est présentée pour approbation finale à titre de recommandation au Cabinet.

16. Le Cabinet examine les recommandations du Conseil du Trésor et donne des directives sur les affectations de base ou les obectifs de dépenses pour chaque programme.

17. Le Secrétariat du Conseil du Trésor informe les ministères; a) du montant de l'affectation de base des ressources pour chaque programme b) de faire les redressements nécessaires c) de préparer les prévisions budgétaires principales.

PHASE DE BUDGETISATION

18. Le ministère prépare une estimation des ressources requises pour la nouvelle initiative. Les ressources sont classées par:

    a) Objet de dépenses--traitements et salaires, fournitures, équipements, etc;

    b) Activité ou objectif dans le cadre du programme;

    c) Type d'affectation--dépenses de fonctionnement de capital, subventions et contributions.

19. Le ministère demande l'approbation finale du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative qui a déjà reçu une approbation de principe lorsque le programme a été prévu.

20. Le Conseil du Trésor décide d'approuver la nouvelle initiative ou d'en réserver l'approbation finale. Si elle est approuvée...

21. L'approbation du Conseil du Trésor à l'égard de la nouvelle initiative est communiquée au ministère ou à l'organisme.

22. Le ministère complète ses prévisions budgétaires principales en incluant là où les nouvelles initiatives, les envoie à la traduction, effctue un dernier contrôle et les fait approuver par le sous-ministre pour les présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor.

23. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reçoit les prévisions budgétaires principales qui comprennent la nouvelle initiative.

24. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine le contenu, l'objectif des dépenses, le manuscrit, l'exactitude, etc, des prévisions budgétaires de ministère et en envoie une copie à l'imprimeur de la Reine.

25. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait connaître là où les nouvelles initiatives contenues dans les prévisions budgétaires au Conseil du Trésor. Il fait concorder tous les écarts figurant dans les prévisions budgétaires présentées avec les limites de dépenses établies auparavant, et souligne toutes les questions qui restent à régler. Le Conseil du Trésor formule des recommandations et les présente au Cabinet.

26. Le Cabinet étudie les recommandations du Conseil du Trésor, règle les questions non résolues, et communique ses décisions au Conseil du Trésor.

27. Le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue les changements nécessaires au budget des dépenses et donne ses dernières instructions d'impression à l'imprimeur de la Reine.

28. Le budget des dépenses qui comprend la ou les initiatives est imprimé.

29. Le budget des dépenses est présenté au Parlement et renvoyé aux Comités permanents des prévisions budgétaires en général.

30. Les Comités permanents des prévisions budgétaires en général étudient les prévisions budgétaires des ministères et des organisations, convoquent des témoins pour témoigner sur le contenu des prévisions budgétaires qui comprennent les nouvelles initiatives, et fait des recommendations au Parlement.

31. Le Parlement reçoit les recommendations des Comités permanents des prévisions budgétaires en général. La Chambre des communes se constitue en comité des subsides (comité plénier); elle délibère sur chacun des postes du budget et fait rapport au Parlement.

32. Le Parlement examine les motions des comités des subsides et les renvoie au comité des voies et moyens.

33. Les postes budgétaires sont incorporés dans un bill des subsides qui est déposé au Parlement.

34. Lorsque le bill des subsides est adopté par la Chambre des communes, il est publié sous le titre de Loi portant affectation de crédit. Lorsque la Loi portant affectation de crédit a reçu la sanction royale et que le gouverneur général a débloqué les subsides, le ministère peut tirer du fonds du revenu consolidé les sommes nécessaires pour les dépenses concernant la nouvelle initiative.

PHASE DE PRODUCTION (FONCTIONNEMENT)

35. Le ministère assume des dépenses pour acquérir des biens et services afin d'atteindre les objectifs de la nouvelle initiative.

36. Le ministère met en application la nouvelle initiative.

37. Les dépenses de la nouvelle initiative sont enregistrées en détail dans les comptes du ministère et, chaque mois, il en est fait rapport au Receveur général du Canada par crédit et compte fiscal.

PHASE DU COMPTE RENDU

38. Lorsqu'un crédit distinct touche la nouvelle initiative, les dépenses sont ainsi identifiées et, chaque mois, il en est fait rapport dans «l'état des opérations financières» préparé par le Receveur général du Canada et publié par la suite, chaque mois, dans la Gazette du Canada.

39. A la fin de l'année financière, il est rendu compte des dépenses au Parlement dans les Comptes publics du Canada. Le volume I donne des renseignements financiers généraux et le volume II donne plus de détails. Lorsqu'un crédit distinct touche une nouvelle initiative, le montant de l'affectation de crédit pertinente est présenté et comparé au montant des dépenses et à tout solde non dépensé. Une autre analyse des dépenses est donnée par objet de même qu'un état des recettes obtenues et d'autres renseignements supplémentaires afin de connaître le coût total de la nouvelle initiative pour l'année financière.

40. Les transactions financières concernant la nouvelle initiative sont assujetties à une vérification par l'auditeur général du Canada.

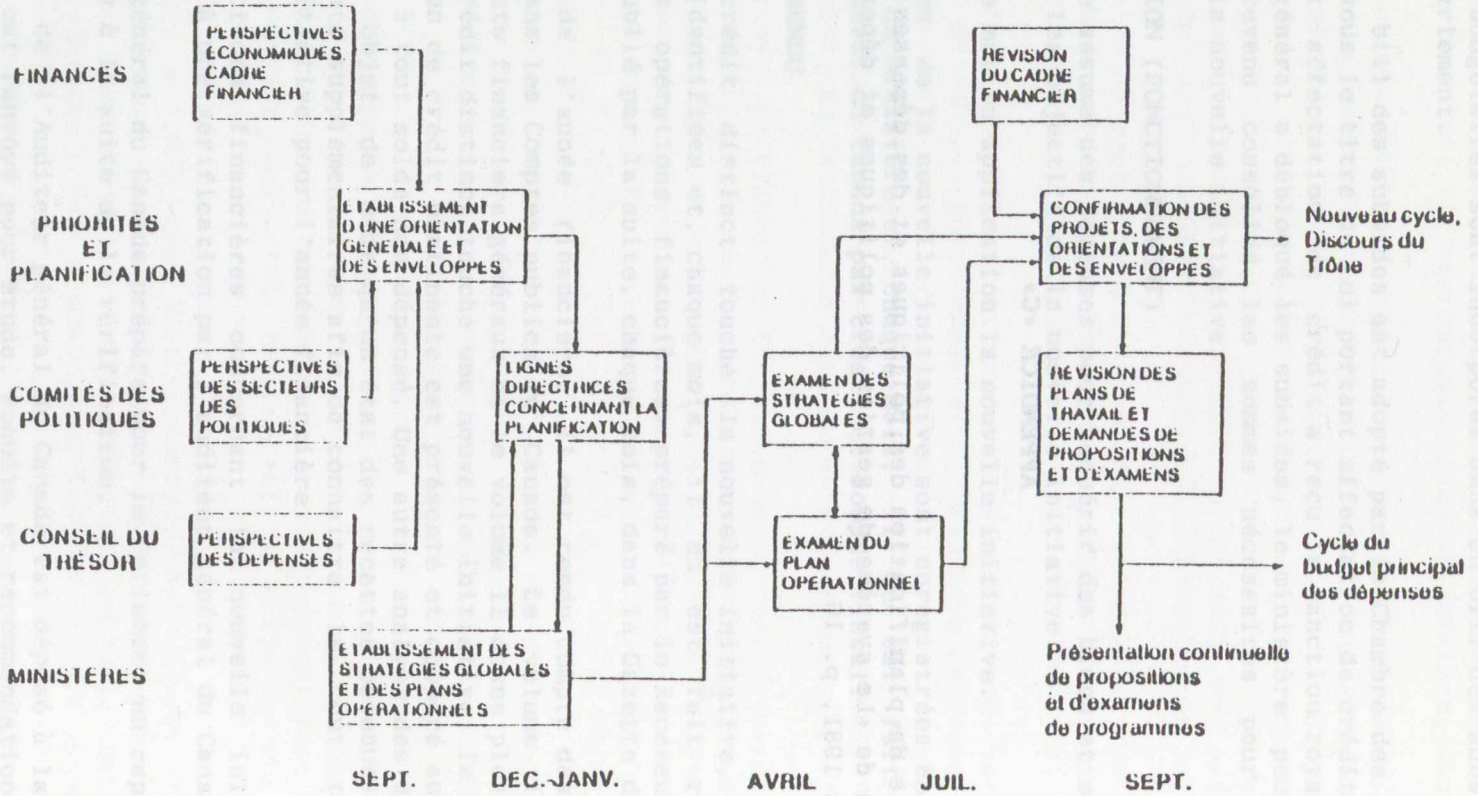
41. L'Auditeur général du Canada prépare pour le Parlement un rapport sur ses observations à la suite de la vérification.

42. Le rapport de l'Auditeur général du Canada est déposé à la Chambre des communes et est renvoyé pour étude, enquête et recommandations au Comité permanent des comptes publics.

APPENDICE «C»

Cycle de planification des politiques et des dépenses;
tiré de «Le système de gestion des politiques et dépenses»;
Mars 1981, p. 16.

TABLEAU II: CYCLE DE PLANIFICATION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES



APPENDICE «D»

LE SYSTÈME D'ENVELOPPES: tiré du «Guide au Système de gestion des politiques et dépenses», 1980, Annexe A.

ANNEXE A

COMITES DU CABINET ET ENVELOPPES DES RESSOURCES DES SECTEURS DES POLITIQUES--(1)

COMITE DU CABINET--PRIORITES ET PLANIFICATION

1. ENVELOPPE DES ARRANGEMENTS FISCAUX

Finances
- Subventions prévues par l'AANB
- Arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces
- Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique
- Taxation réciproque

Travaux publics
- Subventions aux municipalités

2. ENVELOPPE DE LA DETTE PUBLIQUE

Finance
- Dette publique--Intérêts et amortissement

COMITE DU CABINET--DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

3. ENVELOPPE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Agriculture
- Ministere
- Commission canadienne du lait
- Office canadien des provendes
- Société du crédit agricole*

Communications
- Ministere

*Non budgétaire

1. Les enveloppes des dépenses sont identifiées par ministère (i.e.Finances) et au besoin, par organisme (i.e. Commission canadienne du lait) en rapport avec le ministère approprié (i.e. Agriculture). Quand les programmes sont répartis dans plus d'une enveloppe, le ministère (i.e. Finances) et les programmes (i.e. Subventions prévues par l'AANB) sont identifiés.

Consommation et Corporations
Ministere

Développement économique--Ministère d'État

Énergie, Mines et Ressources
Minéraux
Sciences de la Terre

Environnement
Foresterie

Pêches et Océans
Ministere

Industrie et Commerce
Ministere
Corporation commerciale canadienne
Société pour l'expansion des exportations*
Banque fédérale de développement
Agence d'examen de l'investissement étranger
Conseil canadien des normes

Travail
Ministere
Conseil canadien des relations du travail

Expansion économique régionale
Ministere
Société de développement du Cap-Breton

Science et technologie
Ministere
Conseil national de recherches
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil des sciences du Canada

Approvisionnements et Services
Propositions spontanées de R et D

Transports
Ministere
Air Canada
Commission canadienne des transports

*Non budgétaire

4. ENVELOPPE DE L'ÉNERGIE
Énergie, Mines et Ressources
Énergie--Budgétaire
Énergie--Non budgétaire
Programme d'indemnisation pétrolière
Pipeline Sarnia-Montréal
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Énergie atomique du Canada Limitée
Office national de l'Énergie
Petro Canada*

Développement économique
Administration du pipeline du Nord

COMITE DU CABINET--DEVELOPPEMENT SOCIAL

5. ENVELOPPE DES AFFAIRES SOCIALES
Communications
Arts et culture
Conseil des Arts du Canada
Société Radio-Canada
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Corporation du centre national des Arts
Office national du film
Bibliothèque nationale
Musées nationaux du Canada
Archives publiques
Conseil de recherches en sciences humaines

Emploi et Immigration
Ministere
Conseil consultatif de la situation de la femme
Commission d'appel de l'Immigration
Situation de la femme--Bureau de la coordonnatrice

Environnement
Programmes de l'environnement

Affaires indiennes et du Nord
Ministere
Commission d'énergie du Nord canadien

Travail
Centre Canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Santé et sport amateur

*Non budgétaire

Santé nationale et Bien-être social
Ministere
Conseil des recherches médicales

Travaux publics
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Secrétariat d'État
Ministere

Développement social--Ministère d'État

Le Conseil du Trésor du Canada
Emplois d'été, placement des jeunes et autres initiatives à l'emploi

Affaires des anciens combattants
Ministere

6. ENVELOPPE DES AFFAIRES LÉGALES ET DE LA JUSTICE
Justice
Ministere
Commission canadienne des droits de la personne
Commissaire à la magistrature fédérale
Commission de réforme du droit du Canada
Cour suprême du Canada
Commission de révision de l'impôt

Solliciteur général
Ministere
Services correctionnels
Commission des libérations conditionnelles
Gendarmerie royale du Canada

COMITE DU CABINET--POLITIQUE ETRANGERE ET DE LA DEFENSE

7. ENVELOPPE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
Affaires extérieures
Ministere
Agence canadienne de développement international
Centre de recherches pour le développement international
Commission mixte internationale

Finances
Aide officielle au développement--Prêts et investissements*

*Non budgétaire

8. ENVELOPPE DE LA DÉFENSE
Défense nationale
Ministere

COMITE DU CABINET--OPERATIONS GOUVERNEMENTALES

9. ENVELOPPE DU PARLEMENT
Parlement
Sénat
Chambre des communes
Bibliothèque du Parlement

10. ENVELOPPE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX
Finances
Ministere
Vérificateur général
Assurances
Commission du tarif

Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs

Revenu national
Ministere

Postes
Ministere

Conseil privé
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Directeur général des élections
Commissaires aux langues officielles
Conseil économique du Canada
Commissaire des relations de travail dans la Fonction publique

Travaux publics
Ministere
Commission de la Capitale nationale

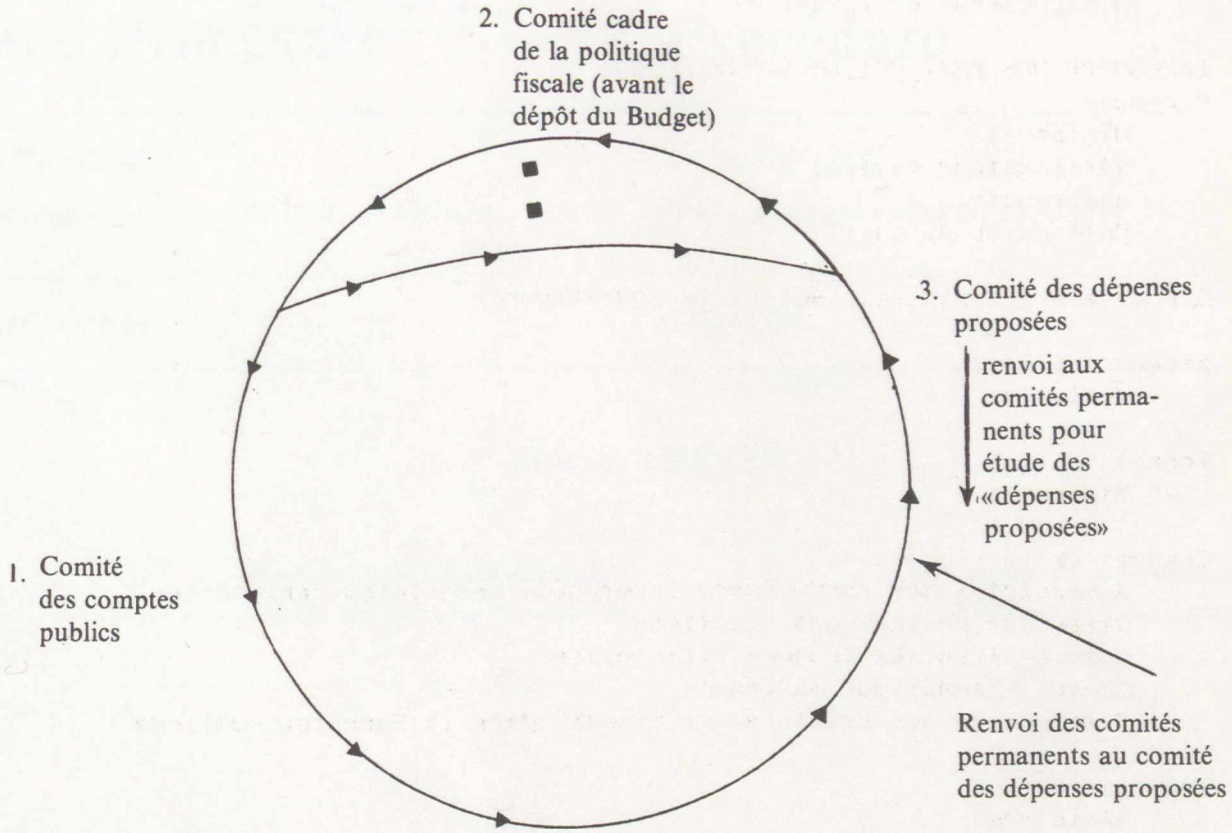
Secrétariat d'État
Commission de la Fonction publique

Approvisionnements et Services
Ministere
Statistique Canada

Le Conseil du Trésor du Canada
Contrôleur général

APPENDIX "E"

boucler la boucle de l'information — L'intégration du projet de système financier de comités.



4. Comité des organismes quasi gouvernementaux

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, November 16, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mardi 16 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Rules and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Third class
Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Ron Huntington, M.P.;
Mr. Claude-André Lachance, M.P.

L'honorable Ron Huntington, député;
M. Claude-André Lachance, député.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, November 16, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le mardi 16 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

28997

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker
Mr. Ian Deans

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker
M. Ian Deans

Messrs. — Messieurs

Blaikie
Collenette
Cousineau
Cullen
Daudlin
Dionne (*Northumberland—Miramichi*)
Epp
Herbert
Huntington
Lachance
Lewis
Mayer
McGrath
Reid (*Kenora—Rainy River*)
Simmons
Smith
Thacker—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Tuesday, November 16, 1982:
Mr. Cullen replaced Mr. Allmand.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mardi 16 novembre 1982:
M. Cullen remplace M. Allmand.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 16, 1982
(27)

[*Text*]

The Special Committee on Standing Orders and Procedure met, *In camera*, at 9:47 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Walter Baker, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Herbert, Huntington, Lachance, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser, Advisor to the Committee.

Witnesses: The Honourable Ron Huntington, M.P. and Mr. Claude-André Lachance, M.P.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its Committees (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

The Committee discussed its future business.

On motion of Mr. Reid, it was agreed,—That Mr. John Holtby be authorized to travel to London, England, on behalf of the Committee from November 17 to 25, 1982.

On motion of Mr. Thacker, it was agreed,—That the Committee print 1,000 additional copies of Issue No. 7 of its Minutes of Proceedings and Evidence.

At 10:27 o'clock a.m., the Committee continued in open session.

Members discussed the document entitled *Accountability: Closing the Loop* by Messrs. Huntington and Lachance (*See Appendix "SPRP-3" in Issue No. 8 of the Minutes of Proceedings and Evidence*).

At 11:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 NOVEMBRE 1982
(27)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9h47, sous la présidence de M. Walter Baker (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Cousineau, Cullen, Deans, Herbert, Huntington, Lachance, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Smith et Thacker.

Aussi présent: M. Alistair Fraser, conseiller du Comité.

Témoins: L'honorable Ron Huntington, député, et M. Claude-André Lachance, député.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure de la Chambre et de ses comités (*Voir procès-verbaux et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule no 1*).

Le Comité étudie le programme des travaux à venir.

Sur motion de M. Reid, il est convenu,—Que M. John Holtby soit autorisé à se rendre à Londres, Angleterre, au nom du Comité, du 17 au 25 novembre 1982.

Sur motion de M. Thacker, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1,000 autres exemplaires du fascicule no 7 de ses procès-verbaux et témoignages.

A 10h27, le Comité poursuit ses travaux en séance publique.

Les membres étudient le document intitulé: *Responsabilité: Boucler la boucle*, de MM. Huntington et Lachance (*Voir appendice «SPRP-3» figurant au fascicule no 8 des procès-verbaux et témoignages*).

A 11h35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Text*]

Tuesday, November 16, 1982

• 1028

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Order, please. When we broke off we had commenced the discussion in a round table fashion of the paper that had been filed by Messrs. Huntington and Lachance, which will go down in history as the Huntington-Lachance paper. In the second official language it is the Lachance-Huntington dossier.

Mr. Lachance: I did not know the alphabet was reversed in French.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): We had a list of some people last week, Mr. Epp and Charlie Mayer, but unfortunately neither of them is here today. Mr. Epp is unfortunately out and will not be back in until later today, and Mr. Mayer is with the NATO delegation; so they are not here.

The Chair will take names.

Mr. McGrath, you have your hand up.

Mr. McGrath: I merely wanted to raise a question on behalf of Mr. Mayer, who is absent. He raised a point last week, and I thought it was a very good point, that a part of the report deals with the involvement of the Senate in the supply process. In Mr. Mayer's opinion—and I tend to concur, although I have not examined the Constitution—that would seem to be ultra vires of the Constitution. I just wondered if that aspect of the recommendation had been checked out.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I cannot answer that question. Perhaps Mr. Huntington or Mr. Lachance would have that . . . .

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Mayer raised that point with me when he left the meeting last week. Actually, what he was worried about was that we were perceived as having recommended that the Senate be involved in the study of the estimates.

• 1030

I said to him that I did not understand the paper as saying that. The Senate will be involved in the macro-economic side of what we call the budget—that is not the exact name—the fiscal framework committee, and that committee will not be dealing with the estimates. Granted, there is a problem, because if that committee were also responsible for the fiscal bills, you might have a problem there. It might need to be refined and fine tuned, so that it would be a topical committee rather than a legislative committee.

Mr. Huntington: Rather than see that become an issue, we will strike the Senate from the fiscal framework policy com-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Translation*]

Le mardi 16 novembre 1982

Le vice-président (M. W. Baker): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons levé la séance au moment où nous avions amorcé une sorte de table ronde sur le document qu'ont préparé MM. Huntington et Lachance, qui sera connu comme le document Huntington-Lachance. Mais cela ne m'étonnerait pas qu'il porte le titre «dossier Lachance-Huntington» en français.

M. Lachance: Je ne savais pas que l'alphabet était inversé en français.

Le vice-président (M. W. Baker): Nous avions dressé une liste d'intervenants, la semaine dernière, sur laquelle figuraient les noms de MM. Epp et Charlie Mayer. Mais, malheureusement, ni l'un ni l'autre n'est présent ici aujourd'hui. M. Epp est à l'extérieur de la ville et ne reviendra que plus tard dans la journée, et M. Mayer est actuellement avec la délégation de l'OTAN.

Ceux qui désirent prendre la parole sont donc priés de donner leurs noms.

Monsieur McGrath, vous avez levé la main.

M. McGrath: Je voulais simplement poser une question au nom de M. Mayer, en son absence. Il a soulevé un point, la semaine dernière, que je trouvais fort valable. Il a en effet souligné que le rapport étudie l'opportunité de la participation du Sénat au processus d'approvisionnement. Selon M. Mayer—et j'ai tendance à être d'accord avec lui, même si je n'ai pas étudié la constitution—cela serait anticonstitutionnel. Je voulais simplement savoir si l'on avait vérifié cet aspect de la recommandation en question.

Le vice-président (M. W. Baker): Je ne peux pas répondre à cette question. M. Huntington, ou M. Lachance, pourrait peut-être . . .

Monsieur Lachance.

M. Lachance: M. Mayer m'a parlé de cela en sortant de la réunion, la semaine dernière. En fait, ce qui le préoccupait, c'est qu'il avait l'impression que nous avions recommandé que le Sénat joue un rôle dans l'étude des prévisions budgétaires.

J'avais dit que d'après moi, ce n'était pas le cas. Le Sénat pourrait participer à l'élaboration de l'aspect macro-économique du budget, ou plutôt, des prévisions budgétaires. Il est vrai que cela pourrait créer un problème, en ce sens que ce comité serait également responsable des projets de lois fiscales. Il y aurait cependant moyen de faire de ce comité un comité à thème plutôt qu'un comité à caractère législatif.

M. Huntington: Pour éviter que cela ne devienne un problème, nous allons supprimer le Sénat du comité d'examen de la

[*Texte*]

mittee. It is just that there is such expertise over there, and they have had such a record in their banking committee and their finance committee, that in dealing with macro-economics and things that affect revenues, et cetera, the suggestion was plugged in. If it is going to cause any problem, I would unplug it.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): But it may not.

Mr. Lachance: There is a way out.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I must say that I think that is one of the key recommendations in the paper you and Claude-André did. One of the things we have is that in the House of Commons we are spenders; in the Senate, they tend to take a more balanced view of things. I think we require that balanced view on these things.

I am also concerned about the question of members' being prepared to put in the time; the Senate provides us with a pool of interested manpower. I just agree, the overall quality of Senators in this field is greater than our own in the House of Commons.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Lachance, did you have a comment to make?

Mr. Lachance: Yes. There is a way out of this. It is no use pursuing it ad nauseam. What could be recommended—recommended, because we cannot implement it—is that the actual Senate Finance committee become a mixed committee and that could become the fiscal framework committee. Then you keep the House Finance committee to deal with bills. That would be a possibility: have your fiscal framework, your macro-economic committee, tied into the two Houses, do the topical studies, and leave to the standing committee of the House, which will be the actual Finance committee, the task of discussing the actual nuts and bolts of the budgetary bills. But those are mechanics and I do not think we should be tied up with that.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Blaikie, you had your hand up. Mr. Blaikie and then Mr. McGrath.

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, just on whether or not this particular part of the recommendation could become a problem, I could see its being problematic in this respect: the Senate does not have, at least within one of the caucuses on the Hill, the legitimacy and the respectability that it tends to have within the other two, and any proposal that would strengthen the hand of the unelected Senate in determining economic or fiscal policy might run into trouble with a great many of my colleagues, in any case. I am just signaling that that could well be a problem, because of the traditional attitude of the NDP towards the Senate and also in terms of the growing public and political clamour for reform of the Senate. Before we entrench the Senate in any particular fiscal or accountability framework, one would hope that there would be some reform of the Senate.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Are you suggesting, Mr. Blaikie, just so I can understand it, that we strike it

[*Traduction*]

structure fiscale. Nous avions recommandé la participation des sénateurs aux aspects macro-écomiques et autres aspects qui touchent aux revenus, par exemple, parce qu'il y a beaucoup de sénateurs compétents dans ces domaines. Nous l'avons d'ailleurs bien vu au comité sur les banques, ainsi qu'au comité des finances. Mais si cela est susceptible de créer un problème, nous pouvons tout simplement supprimer cette recommandation.

Le vice-président (M. W. Baker): Mais la participation du Sénat n'entraînera pas nécessairement un problème.

M. Lachance: Il y a une solution.

M. Reid (Kenora—Rainy River): A mon avis, c'est là l'une des principales recommandations du document que vous avez rédigé avec Claude-André. À l'heure actuelle, la Chambre des communes se contente de dépenser, tandis que le Sénat semble avoir une vision plus équilibrée de la situation. Je pense que nous avons besoin de cette vision équilibrée des choses.

Il y a également une autre question qui me préoccupe, à savoir: les députés sont-ils disposés à y mettre le temps nécessaire? Le Sénat constitue un centre de main-d'oeuvre intéressée. Je pense en effet qu'il y a plus de sénateurs compétents dans ce domaine que de députés à la Chambre.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Lachance, avez-vous quelque chose à dire?

M. Lachance: Oui. Il y a une solution. Cela ne sert à rien de discuter de cette question *ad nauseam*. Nous pouvons recommander—et je dis bien recommander, car ce n'est pas quelque chose que nous sommes habilités à mettre en oeuvre—que l'actuel comité du Sénat sur les finances devienne un comité mixte responsable de la structure fiscale. Et le Comité des finances de la Chambre pourrait continuer à s'occuper des projets de loi. C'est là une possibilité. Un comité mixte des deux Chambres pourrait s'occuper de la structure fiscale, pourrait faire des études spécialisées, pourrait se pencher sur les questions macro-économiques, et le comité permanent de la Chambre, l'actuel Comité des finances, pourrait discuter des détails des projets de loi budgétaires. Mais c'est là une question de mécanique et nous ne devrions pas y être liés.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Blaikie, vous avez levé la main. M. Blaikie et M. McGrath.

M. Blaikie: Monsieur le président, à mon avis, cet aspect particulier de la recommandation ne pourrait poser qu'un seul problème: en effet, le Sénat n'a pas, du moins à l'intérieur de l'un des caucus de la colline, la légitimité et la respectabilité qu'il compte au sein des deux autres caucus, et toute proposition visant à renforcer le rôle décisionnel d'un Sénat non élu pour ce qui est d'élaborer des politiques économiques ou fiscales rencontrerait beaucoup d'opposition chez certains de mes collègues. Cela pourrait, à mon avis, poser un problème, tant en termes de l'attitude traditionnelle du NPD à l'égard du Sénat qu'en termes des revendications publiques et politiques croissantes pour ce qui concerne la réforme du Sénat. Il est à espérer qu'une réforme du Sénat prendra place avant que nous n'accordions aux sénateurs un rôle précis à l'intérieur de la structure fiscale ou d'imputabilité.

Le vice-président (M. W. Baker): Je ne crois pas avoir très bien compris, monsieur Blaikie. Voulez-vous dire que vous

[*Text*]

forthwith? Or you are just flagging a difficulty that we might have to contend with down the road?

Mr. Blaikie: For me, you could strike it forthwith and I would have no problems, but I am not going to make a big deal out of it right now. I am just saying that it could become a problem.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Fine. Mr. McGrath.

Mr. McGrath: I was on your list. I just wanted to flag another possible problem. Having spent a few years with their honours over there, in the ancient past, I know how sensitive they are to the House making recommendations without their advice and consent.

• 1035

So, if we are to proceed with it, then I would say that the Senate leadership should be invited to have some input into this phase of our discussion.

Now, having said all that, Mr. Chairman, I think the suggestion is an excellent one. I agree with Mr. Huntington that there is a lot of expertise over there in the Senate Banking and Finance Committee. I raised the caveat on behalf of my absent colleague. I also raised it on my own behalf about the fact that if we are to proceed with it and, if there are no constitutional problems with it, then I think their Honours should be consulted.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I myself think that is a good suggestion. Mr. Cousineau.

M. Cousineau: Monsieur le président, je suis un peu surpris par l'attitude du représentant du Nouveau parti démocratique, parce qu'il n'a jamais été question de parler de l'abolition du Sénat. Je pense que le premier but est d'aller chercher de l'aide, de demander à des gens de faire partie d'un comité qui, nécessairement, à un certain moment donné, amènera peut-être des solutions au projet ou à la présentation de M. Huntington et de M. Lachance.

Il y a des gens, là-bas, que l'on soit libéral, conservateur ou indépendant, qui oublient cela à un moment donné lorsqu'on parle de servir les meilleurs intérêts de la population. Alors, je ne vois pas pourquoi nous aurions de la difficulté pour amener cela devant un caucus quelconque et que différentes idéologies pourraient mettre en cause la contribution des sénateurs.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I believe Mr. Blaikie was just flagging that as a possible difficulty; that we should keep it in mind. I do not think he was suggesting at all that we strike it today— although it would not break his heart if that happened, I gather, is his response to me.

Mr. Blaikie: It would not break my heart if you struck the whole Senate.

[*Translation*]

recommandez que nous supprimions immédiatement cet aspect de la recommandation? Ou est-ce que vous signalez simplement une difficulté qui risque de surgir à un moment donné?

M. Blaikie: Personnellement, je crois qu'il conviendrait de supprimer cet aspect de la recommandation. Mais je n'ai pas l'intention d'insister là-dessus. Je dis simplement que cela pourrait devenir un problème.

Le Vice-président (M. W. Baker): Très bien. Monsieur McGrath.

M. McGrath: Mon nom figurait sur votre liste. Je voulais simplement signaler un autre problème en puissance. J'ai passé beaucoup d'années avec ces honorables personnes, dans un passé lointain, et je sais de quel oeil elles voient les recommandations que formule la Chambre sans leurs conseils ni leur consentement.

Donc, si nous décidons d'aller de l'avant avec ce projet, je pense qu'il vaudrait mieux inviter les leaders du Sénat à donner leur avis à cette étape de nos discussions.

Cela étant dit, monsieur le président, je crois cette suggestion excellente. Je suis d'accord avec M. Huntington pour ce qui est des compétences au comité du Sénat sur les banques, ainsi qu'au comité des finances. J'ai soulevé ce problème au nom de mon collègue absent. C'est cependant en mon propre nom que j'ai soulevé la possibilité de consulter les leaders du Sénat, surtout si cette recommandation ne pose aucun problème d'ordre constitutionnel.

Le vice-président (M. W. Baker): Je trouve aussi que c'est une excellente suggestion. Monsieur Cousineau.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, I am a bit surprised by the attitude of the representative of the New Democratic Party, because we had never intended to talk about the abolition of the Senate. Our main objective is to get some assistance, to ask people to sit on a committee which, at some point in time, may very well find solutions to the plan or the report submitted by Mr. Huntington and Mr. Lachance.

There are people, be they Liberal, Conservative or Independent, who forget that when we are talking about the protection of public interests. Therefore I do not see why we would have any problems in putting this on the agenda of whatever caucus or that different political affiliations could question the Senators input.

Le vice-président (M. W. Baker): Je pense que M. Blaikie ne faisait que signaler un problème éventuel que nous ne devrions pas oublier. Je ne pense pas qu'il ait voulu proposer que nous supprimions cette recommandation dès aujourd'hui, même si je doute que cela lui ferait beaucoup de peine si nous le faisions; enfin, c'est ce que j'en ai déduit de la réponse qu'il m'a donnée.

M. Blaikie: Cela ne me ferait pas de peine si vous supprimiez tout le Sénat.

[*Texte*]

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes, I gather that. So we are looking at a difficulty. Mr. Smith.

Mr. Smith: Mr. Blaikie talks about clamour over the Senate. The only clamour I have heard about the Senate is to get into the Senate, certainly not to reform it. But my question really had to do with another matter and was for Mr. Huntington and Mr. Lachance. I meant to ask it at our last meeting, but I had to leave before I had a chance to do so. From a theoretical point of view, I understand the logic in the four separate committees you suggest, and I do not have any strong bias, but I genuinely wonder whether or not we really need four. Also, my point is that I wonder if we have the manpower in sufficient bodies really to effectively man four separate committees. You know, it is very difficult to get people to perform on committees and while, theoretically, we seem to think it very desirable, the reality is that it may not be that easy. You know, those particular committees are perhaps not the most . . . excuse me, but I can hardly hear from all the noise at the back, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Order, please! Go ahead, Mr. Smith.

Mr. Smith: I do not think anybody is going to play much of a meaningful role on that committee unless they really put in the time. So I just wonder whether or not you gentlemen have thought about this and whether you are satisfied in your own minds that you are going to find enough bodies to effectively man four committees. That is a possible problem, and I would be very disappointed if we set them up, had four committees, and then had trouble in getting a quorum and having well-informed people operating on them.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Lachance, do you wish to comment?

Mr. Lachance: Yes. There are two answers to that—one being subjective and the other objective. It is a real problem. The subjective one is that, if we manage to bring about the change which would mean that we could have a meaningful overview, study and review of the budgetary estimates and accountability process then, presumably, we would have members more interested in the process. But that is subjective; we do not know that.

The objective answer to the problem you raise is that those proposals have to be seen in the perspective of the overall review of the committee system, which we will want to examine at some point. And it may be that we will want to reduce the number of standing committees as they now exist; to rationalize their mandates; and to see to it that we do not have a plethora of committees hanging around with too few members to man them all.

• 1040

But, this being said, the fact of the matter is that—and I know Mr. Herbert is very worried about this side of the

[*Traduction*]

Le vice-président (M. W. Baker): Oui, c'est ce que j'ai cru comprendre. Donc, voilà le problème sur lequel nous devons nous pencher. Monsieur Smith.

M. Smith: M. Blaikie parle des revendications concernant le Sénat. Mais, personnellement, je ne connais que des personnes qui essaient d'y entrer, non pas de le réformer. La question que je veux poser concerne un tout autre aspect, et elle s'adresse à MM. Huntington et Lachance. J'aurais voulu la poser à notre dernière réunion, mais j'ai dû partir avant d'avoir eu le temps de le faire. Sur le plan théorique, je comprends le raisonnement qui vous pousse à recommander la création de quatre comités distincts. Je n'ai pas de grand préjugé à cet égard, mais je me demande si nous avons vraiment besoin de quatre comités. En outre, je me demande aussi si nous avons suffisamment de monde pour permettre à quatre comités de fonctionner efficacement. Vous n'êtes pas sans savoir qu'il est assez difficile de trouver des membres de comité disposés à travailler fort, et bien qu'en théorie, cela puisse sembler souhaitable, ce n'est peut-être pas si facile que cela à réaliser. Et ces comités ne seraient peut-être pas les plus . . . Excusez-moi, mais j'ai peine à entendre avec tout ce bruit à l'arrière, monsieur le président.

Le vice-président (M. W. Baker): A l'ordre, s'il vous plaît! Continuez, monsieur Smith.

M. Smith: A mon avis, personne ne pourra jouer un rôle significatif au sein de ce comité, à moins d'être disposé à y consacrer beaucoup de temps. Je voulais donc savoir si vous pensez que vous allez trouver suffisamment de personnes pour permettre à quatre comités de fonctionner efficacement. C'est un autre problème, et je serais très déçu que nous créions quatre comités et que nous ayons ensuite des problèmes à obtenir le quorum et à trouver des personnes compétentes pour y siéger.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Lachance, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Lachance: Oui. Il y a deux réponses à cette question, l'une, subjective, et l'autre, objective. C'est un vrai problème. La réponse subjective consiste en ceci que si nous réussissions à effectuer des changements qui entraîneraient une étude et un examen efficaces des prévisions budgétaires et du processus d'imputabilité, il y aurait beaucoup plus de députés qui s'intéresseraient au processus, du moins nous le pensons. Mais c'est tout à fait subjectif; nous ne le savons pas.

La réponse objective est la suivante: le problème que vous soulevez consiste en ceci que les recommandations doivent être examinées du point de vue de l'examen global du système des comités que nous devrons effectuer à un moment donné. Nous pourrions peut-être recommander que le nombre actuel de comités permanents soit réduit; par exemple, nous pourrions recommander que leur mandat soit rationalisé, et voir à ce que nous n'ayons pas toute une pléthore de comités et trop peu de députés pour y siéger.

Mais cela étant dit, il n'en demeure pas moins—et je sais que M. Herbert se préoccupe beaucoup de cet aspect du

[*Text*]

problem—at present we have a core of maybe 80 to 90 members on both sides of the House who are manning committees, and a rough count shows that to make them work those 80 or 90 members must be sitting on five or six committees at the same time to be able to man them all, and we will have to address this. The 1975 procedure and organization committee had addressed the problem of the size, but mostly the topics, of the standing committee and suggested, I think—Mr. Chairman, you could correct me—that we reduce the number of standing committees to 15 or 16. I do not remember the exact numbers. We may want to address that problem at a later stage of our deliberations.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Cullen, you had your hand up.

Mr. Cullen: Yes, I am sorry; money is being spent in my riding, and I did not want to miss out on getting some credit.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Oh, I see. Perhaps we could get your name on the list.

Mr. Smith: I just wondered if Mr. Huntington had any qualms about being able to really effectively man four committees?

Mr. Huntington: I have certainly thought about it and put some arithmetic to it. It is certainly predicated on smaller committees. For instance, the subcommittees in the Public Accounts committee would be down to between three and five persons. I do not think we can any longer continue with a committee system that has 10 minutes to a member and you get one 10-minute shot in the sitting of the committee and are lucky to get a 5-minute second round. There is just no incentive to do homework and investigative work with the present structure, so if you move to smaller committees you have members who are under pressure to perform and deliver and be able to ask questions for the sitting of that committee, and if you start to do that then the pride of the member is on the record. I would be just mortified if I did not come in with my homework done so I could handle an hour of questioning of a witness on an issue that I had become competent in.

So I think what we are suggesting here is the process of supply tying into the committee system but with smaller committees so that we are moving responsibility over onto the members of those committees. I think there is also a status that has been attacked in the paper we have submitted, but I think you have to go back and look at the whole area of motivating members on these committees, which would be very hard-working committees if they had the research centres attached to them.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Cullen and then Mr. McGrath.

Mr. Cullen: Mr. Chairman, I am sorry; I had to miss the last meeting and I am not quite certain what procedure you

[*Translation*]

problème—que nous comptons à l'heure actuelle un groupe de quelque 80 ou 90 députés des deux côtés de la Chambre qui siègent aux divers comités, et un calcul approximatif montre que ces 80 ou 90 députés doivent siéger à cinq ou six comités en même temps pour permettre leur bon fonctionnement. Nous devons donc nous pencher sur ce problème. Le comité de 1975 sur la procédure et l'organisation s'est penché sur le problème de l'importance du comité permanent, mais il s'est surtout occupé des thèmes. Il a recommandé, je pense—monsieur le président, corrigez-moi si j'ai tort—que nous réduisions le nombre des comités permanents à 15 ou 16. Je ne me souviens plus des chiffres exacts. Nous pourrions peut-être aborder cette question un peu plus tard, dans le cadre de nos délibérations.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Cullen, vous avez levé la main?

M. Cullen: Oui, excusez-moi; on dépense de l'argent dans ma circonscription, et je ne voulais pas rater une occasion de me faire valoir.

Le vice-président (M. W. Baker): Ah bon, je comprends; nous pourrions peut-être mettre votre nom sur la liste.

M. Smith: Je me demande si M. Huntington a vraiment des doutes sur la possibilité de faire fonctionner quatre comités.

M. Huntington: J'ai beaucoup réfléchi et j'ai effectué quelques calculs. Mes calculs sont fondés sur des comités de moins grande envergure. Le nombre des membres des sous-comités du Comité des comptes publics, par exemple, pourrait être réduit à trois ou cinq personnes. Un système de comité qui accorde 10 minutes à chaque député et un deuxième tour, avec un peu de chance, de cinq minutes, est voué à l'échec. Les membres des comités ne sont tout simplement pas encouragés à se préparer et à faire des recherches, dans le cadre du système actuel. Si nous avions de plus petits comités, les députés se sentiraient obligés de se préparer, de se documenter et de poser des questions aux séances de ces comités. Les députés seraient peut-être un peu plus fiers de leur participation. Je me sentirais très mal à l'aise, si j'étais membre d'un petit comité, si je n'étais pas suffisamment bien préparé pour pouvoir poser des questions à un témoin pendant une heure, dans un domaine avec lequel je me serais familiarisé.

Donc, à mon avis, nous recommandons que le processus d'approvisionnement soit intégré au système des comités, mais que ces comités comptent moins de membres, de manière à transférer la responsabilité aux membres de ces comités. Nous nous attaquons également à la question du prestige dans le document que nous avons soumis, mais je pense qu'il faudra nous pencher sur la question de la motivation des membres de ces comités, qui travailleraient beaucoup plus fort s'ils avaient des centres de recherche à leur disposition.

Le vice-président (M. W. Baker): M. Cullen et M. McGrath.

M. Cullen: Monsieur le président, excusez-moi. Je n'ai pas pu assister à la dernière réunion et je ne suis pas très sûr de la

[*Texte*]

are adopting, whether we are just supposed to have read the report and make general comments on it because—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): That is correct.

Mr. Cullen: I might say from a personal standpoint that I read through this and things hit me. When they say that expenditures of government have gone up by a certain percentage and that, well, that is like a red flag to a member of government because when you look at something that went up 42% in six years—well, the inflation rate was over 10%. It seems to me it is not a bad record if we kept it under the rate of inflation. You can always argue that. So I would like to see us concentrate more on the growth of it, the fact of the actual size, rather than saying it has grown from *a* to *b* or something like that.

I share the concern that I have heard expressed around here—and I see that the people who wrote the report are trying to deal with it—and that is that to maintain the interest of members of Parliament in a subject that is as difficult as this one is first of all requires a lot of work and a lot of research. If you have an hour or two hours to talk about it, I wonder if it is practical, I guess. When I thought about dealing with accountability—and I knew they were dealing with it—it struck me that there are two areas here. One is sort of the accountability in advance and the accountability afterwards, and the Public Accounts, I think, does a good job on that. My concern with Public Accounts, at least when I served on it, was that we were always dealing with it so far down the road that it lost its impact unless you had a *Bonaventure* or something like that where you could keep it going every week. But it seemed to me if you could get the Public Accounts dealing with the accounts a little quicker, the Auditor General's reports a little quicker, you could deal with after the fact almost with the present Public Accounts committee with some subcommittees dealing with various areas. As a practical politician, I am just wondering: With the estimates we are trying to deal with an awful lot in a very short period of time. I am not sure this does not compound it a little bit, with the extra committees, because eventually—we are all doing things; even sitting in this committee I have been on the phone three times—what is the continuity?

• 1045

I am just wondering if this is just a little too complex. Again, when we go through it on a clause-by-clause basis I will have a better look at it. But I am apprehensive about finding the people to "person" these committees, if that is the new word. We are all very keen on this, but it is rather interesting that this is the one committee I think I have sat on in almost 15 years here where we have not had to bring in some alternates, or some others.

[*Traduction*]

procédure que vous avez adoptée. Je ne sais pas si nous sommes simplement censés lire le rapport et formuler des observations générales, parce que . . .

Le vice-président (M. W. Baker): C'est exact.

M. Cullen: J'ai lu ce document, et certaines choses m'ont frappé. En effet, on nous dit que les dépenses du gouvernement ont augmenté d'un certain pourcentage, et cela m'énerve beaucoup, parce que les dépenses ont augmenté de 42 p. 100 en six ans, tandis que le taux d'inflation s'est maintenu à plus de 10 p. 100. Il me semble que ce n'est pas trop mal que d'avoir maintenu l'augmentation des dépenses à un taux inférieur à l'inflation. Ne l'oublions pas. Il me semble que nous devrions nous concentrer un peu plus sur l'aspect de la croissance, sur l'importance réelle, plutôt que de dire que les dépenses ont augmenté de *a* à *b*, par exemple.

Je partage certaines des préoccupations qu'ont exprimées d'autres membres du comité, et je constate que les auteurs du rapport essaient d'y répondre. Je veux parler de l'intérêt soutenu des députés à l'égard d'un sujet aussi complexe que celui-ci, qui exige beaucoup de travail et de recherche. Je me demande tout simplement s'il s'agit là d'une approche pratique, surtout si nous ne disposons que d'une heure ou deux pour en parler. Lorsque j'ai pensé à la question de l'imputabilité—et je sais qu'ils en ont parlé—j'ai été frappé de son caractère bivalent. A mon avis, il existe une forme d'imputabilité antérieure, et une autre qui est postérieure, et je trouve que le Comité des comptes publics fait du très bon travail à cet égard. La question qui me préoccupe pour ce qui concerne le Comité des comptes publics—c'est du moins ce que j'en pensais lorsque j'en faisais partie—est le fait qu'il effectue ses examens tellement tard qu'ils deviennent presque inutiles, à moins d'avoir un *Bonaventure*, ou quelque chose du genre, pour lui permettre de siéger chaque semaine. Il me semble que si le Comité des comptes publics vérifiait les comptes un peu plus rapidement et que si le vérificateur général publiait ses rapports un peu plus rapidement, l'actuel Comité des comptes publics pourrait faire face à la situation avec quelques sous-comités chargés de diverses questions précises. En tant qu'homme politique pratique, je me demande si nous n'essayons pas de régler une question aussi complexe que celle des prévisions budgétaires en trop peu de temps. Je me demande si ce système de comités supplémentaires ne va pas être un peu plus compliqué, car . . . enfin, pour vous donner une idée, depuis que je suis arrivé tout à l'heure, j'ai été appelé trois fois au téléphone; y a-t-il donc une continuité?

Je me demande donc si l'on ne complique pas un peu trop les choses. Bien sûr, lorsque nous examinerons le projet de loi article par article, j'en prendrai une meilleure connaissance. Toutefois, je crains que l'on ne puisse trouver les personnes nécessaires pour composer ces comités. Nous sommes tous très convaincus de l'importance de notre tâche, mais je me dois de constater que c'est le seul comité où je siège depuis près de 15 ans et où nous n'avons jamais dû nous faire remplacer par d'autres députés.

[*Text*]

We are very keen on this, but we are doing it in a very short space of time, and I think that is the only way you are going to get a committee to work on an estimates basis, where they are really going to have an impact which is going to be condensed into a short period of time and where they hammer right at it and bring it out for public scrutiny. If you continue it on and on and go back to, well, this is what the government said they were going to spend, this is the way they will spend, et cetera, it seems to me we are getting it a little more complex than the present— with the million other things Parliament is dealing with, that we are going to have the time, or that you are going to find the people who are prepared to make the time, to be as complex as this report seems to be at first blush.

But I am not condemning it out of hand; I am expressin a caveat I have. Certainly as far as the Senate is concerned, I know there is lots of talent and ability over there, and I would more like to see them working on something like public accounts, where they have the time, where they have the expertise, rather than on the actual estimates themselves. That is where the accountability is. You come up with your estimates. You have to be able to sustain them. The opposition has an obligation to attack in that area. Where you have more time I can see the public accounts being handled by more experts with more time—people with more expertise, probably, and certainly more time. I am not very keen to have the Senate do it, but I cannot think of anybody outside government whom I would prefer.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Thank you, Mr. Cullen.

Mr. McGrath.

Mr. McGrath: Mr. Chairman, just by way of questions—because that is what makes this kind of exercise useful: it raises questions as we go along; and because you cannot always condense these questions into a single intervention—so I think it is very useful, what we are doing this morning.

The question I have is I would like to know from our two colleagues, because I failed to follow the logic behind the recommendation, why these committees would be by definition—and I use the word advisedly—would be by definition, according to the report, somewhat elitist, in that the chairmen of the committees would be paid at the rate of a minister of state. That speaks to the whole question which presumably this committee will deal with during this phase of our deliberations, of restructuring committees, an idea that has been around here for a long time: and that is the idea of a panel of chairmen for committees. If we dealt with that seriously, then it seems to me we would be solving part of the problem our two colleagues are concerned with, about chairing these committees, because if we do have a panel of chairmen, it would be my view that given the fact that you would then have qualified chairmen, or you would be pretty well assured of qualified chairmen, they would be paid at the rate of parliamentary secretaries. You would have within the system certain commit-

[*Translation*]

Nous prenons donc notre tâche très à coeur, mais nous le faisons dans un délai très limité et, à mon avis, c'est la seule façon de procéder, car, ainsi, si le comité travaille en fonction des dates de présentation des prévisions budgétaires, il va devoir exécuter sa tâche en un bref délai, mais ses activités seront plus condensées et son rapport sera plus pertinent et plus remarqué. Par contre, si des comités sont chargés d'étudier en permanence ce que le gouvernement a l'intention de dépenser et ce qu'il va réellement dépenser, j'ai l'impression que cela complique les choses. En effet, le Parlement s'occupe de mille autres choses, et j'ai l'impression que vous aurez du mal à trouver des députés disposés à consacrer du temps à cette tâche.

Toutefois, je ne condamne pas ce rapport de façon catégorique, mais j'exprime simplement des réserves. En ce qui concerne le Sénat, je sais parfaitement que bon nombre de ses membres sont fort compétents et je préférerais donc que certains d'entre eux participent à des comités comme celui des comptes publics, où ils auront le temps et les connaissances nécessaires, plutôt qu'à des comités chargés d'étudier les prévisions budgétaires. C'est là que réside la responsabilité ultime. Lorsque vous présentez vos prévisions budgétaires, vous devez être capables de les défendre contre les critiques de l'opposition, dont c'est le rôle. Si le Comité des comptes publics disposait de plus de temps, il serait possible de lui affecter un plus grand nombre d'experts, ce qui serait extrêmement positif. Je ne tiens pas particulièrement à ce que ce soit le Sénat qui se charge de cela, mais je ne vois pas qui d'autre, en dehors du gouvernement, pourrait mieux le faire.

Le vice-président (M. W. Baker): Merci, monsieur Cullen.

Monsieur McGrath.

M. McGrath: Monsieur le président, j'aimerais simplement poser des questions, puisque c'est ainsi qu'on peut mieux profiter de cet exercice; par ailleurs, étant donné qu'il est parfois impossible de condenser toutes ces questions en une seule intervention, l'exercice de ce matin est extrêmement utile.

J'aimerais demander une précision à nos deux collègues, parce que je n'ai pas bien compris les motifs de leur recommandation selon laquelle ces comités devraient, par définition, être quelque peu élitiste, étant donné que leurs présidents recevraient une rémunération équivalente à celle d'un ministre d'État. Cela nous amène à la question globale dont nous serons certainement saisis au cours de nos délibérations et qui concerne, dans le cadre de la restructuration des comités, la création d'un groupe de présidents de comité; on en parle depuis quelque temps. A mon avis, cette solution permettrait de résoudre une partie du problème qui semble préoccuper nos deux collègues, à savoir la présidence de ces comités; en effet, si nous constituions un groupe de présidents de comité, nous serions à peu près assurés d'avoir des présidents parfaitement qualifiés, qui pourraient donc être rémunérés au même taux que les secrétaires parlementaires. Au sein du système, il y aura toujours des comités plus prestigieux et quelque peu plus

[*Texte*]

tees which even now have a certain attractiveness and are somewhat élitist: the External Affairs committee comes to mind; the Finance committee comes to mind. You will always have that.

But I would caution against having this super kind of committee, whereby you would have a quasi-minister, because if you had a person paid at the rate of a minister of state, unless the person were a member of the opposition, he would soon be considered as part of the administration, whether he was sworn as a minister or not; whereas if he were part of a panel of chairmen paid at the rate of a parliamentary secretary, he would be more of an officer of the House than an officer of the government. That is the concern I had: that this kind of super-chairman would become a surrogate for the government, or a servant of the government; and that is not what our colleagues had in mind when they made this recommendation.

• 1050

As well, in my initial response, I suggested to the committee we should, perhaps, give consideration to re-structuring the committee system in terms of having it conform with the Cabinet committees. The Cabinet committees will then have a counterpart in the House of Commons through whom they can be accountable. That might be one way of getting around it, and that would reduce the number of committees from 20 to 8.

Then, of course, you would add the committees recommended by Messrs. Huntington and Lachance. You would have approximately a dozen committees, although two or three of these committees can be combined into one, I believe, as you yourself suggested.

But I would just like to have a response to that from—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I wonder if I might hear from Mr. Reid, who has a comment. Then, perhaps Messrs. Huntington and Lachance can comment generally on what we have heard this morning.

Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Yes, I am of the opinion we have not really grasped what we have recommended. By the fact that we have recommended committees with permanent references, we have, in effect, eliminated the whole concept of doing the estimates in a brief period of time.

In point of fact, those estimates are now before the committee on a year-round basis. The form of the estimates come through in February and leave us at the end of March; but in point of fact, the committees will now have the estimates before them for the full period of time.

It strikes me, under the present system and under the future system, the estimates are probably being done as well as they are going to be done, from the point of view of members of Parliament. The interests of members of Parliament who go to these committees dealing with the estimates tend to be to

[*Traduction*]

élitistes que d'autres, notamment celui des affaires extérieures et celui des finances. Cela est inévitable.

Par contre, je vous mets en garde contre ce genre de supercomité, dont le président serait quasiment un ministre, car, si vous lui versez une rémunération équivalente à celle d'un ministre d'État, il sera bientôt considéré comme membre du gouvernement, qu'il soit ministre assermenté ou non, à moins qu'il ne soit membre de l'opposition; par contre, si nous avions un groupe de présidents rémunérés au taux des secrétaires parlementaires, ces présidents seraient davantage des dignitaires de la Chambre que des agents du gouvernement. Voilà ce que j'avais à dire. Cette catégorie de superprésidents constituerait une sorte de substitut au gouvernement, et ce n'était certainement pas l'intention de nos collègues lorsqu'ils ont fait cette recommandation.

Dans ma réponse de tout à l'heure, j'ai dit que nous devrions peut-être envisager de restructurer le système des comités, afin de mieux le faire correspondre à celui des comités du cabinet. Ainsi, ces derniers auront des équivalents à la Chambre des communes, par l'intermédiaire desquels ils pourront être rendus responsables de leurs actes. Ce serait peut-être une façon de contourner le problème et cela permettrait de réduire le nombre de comités de vingt à huit.

Ensuite, vous ajouteriez, bien sûr, les comités recommandés par MM. Huntington et Lachance. Cela vous ferait un total d'une douzaine de comités, même si deux ou trois d'entre eux peuvent être combinés en un seul, comme vous l'avez vous-même suggéré.

J'aimerais cependant savoir ce qu'en pensent . . .

Le vice-président (M. W. Baker): J'allais donner la parole à M. Reid, qui a manifesté le désir d'intervenir. Ensuite, MM. Huntington et Lachance pourront faire des observations générales sur notre discussion de ce matin.

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): En effet, j'estime que nous n'avons pas vraiment cerné la substance de nos recommandations. En recommandant que les comités soient saisis d'ordres de renvoi permanents, nous écartons en fait la possibilité d'étudier les prévisions budgétaires en un bref délai.

En fait, ces prévisions budgétaires sont maintenant soumises au comité responsable pour toute l'année. Ces prévisions étaient auparavant présentées en février et nous pouvions les étudier jusqu'à la fin du mois de mars; dorénavant, cependant, les comités pourront étudier les prévisions budgétaires qui leur auront été soumises pendant toute la période nécessaire.

A mon avis, que ce soit avec l'ancien système ou avec le nouveau système, les prévisions budgétaires seront probablement aussi bien examinées par les députés. Ceux qui se rendent aux réunions des comités saisis des prévisions budgétaires le font généralement pour s'assurer que leur projet favori

[*Text*]

make sure their pet project or their constituency receives the fair amount of funds from those programs. In other words, that is the spending side of members of Parliament.

The second thing is, implicitly, we are also recommending in the first report—we will have to make it explicit later—a reduction of the number of committees there.

So, from that perspective, the estimates will be before the committee on a year-round basis; in fact, it will mean the committee can go into those areas of activity coming under their responsibility whenever they want to. It means a certain amount of pressure comes off the system, and it gives the committee an awful lot of flexibility to go into a department, over a longer period of time.

It also means, if we reduce the number of committees or restructure them .... For example, I like the proposal of, in some way, matching the committees of Cabinet. It makes an awful lot of sense. I have no problem with the idea, now, of the extra committees suggested, because once you start rationalizing ....

We have the Department of Regional Economic Expansion, for example; that has now been rolled into the Department of Industry. That means you compress your committee structure, in point of fact.

We have the Veterans Affairs committee. It sort of sits out there; it does not meet very often. It really should be integrated in with the Social Affairs committee, National Defence or something of that nature.

So we are going to be restructuring; and there will be room in the system, it strikes me, to provide additional committees to do the kind of thing Messrs. Huntington and Lachance have proposed.

I see the problem developing at the point where we structure these extra committees. I see the problem from two aspects.

First of all, they will be committees outside the normal Cabinet structure. Right now, according to Mitchell Sharp's testimony before the group studying Parliament, which is well worth reading, the Cabinet itself never looks at a relationship between expenditures and revenues. According to Mitchell, you decided—and he was going back to his time in Cabinet—

Mr. McGrath: But, surely, the envelope system changed that.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): To some extent, the envelope system changed that from the point of view of spending. It never really changed anything from the point of view of relating your spending to the amount of revenue you have; and, of course, budgets are not necessarily dictated by that small consideration.

So I think what we want to do is explore in great detail the Huntington—Lachance system in terms of the committees, taking into account the fact that what we are proposing does not have a match in terms of the Cabinet structures, which

[*Translation*]

ou que leur circonscription reçoivent les fonds escomptés. En d'autres termes, les députés sont motivés par l'aspect «dépenses» des prévisions budgétaires.

Deuxièmement, nous recommandons également, de façon implicite, dans le premier rapport—et il nous faudra d'ailleurs le rendre explicite plus tard—une réduction du nombre de comités.

Ainsi, un comité sera saisi des prévisions budgétaires pendant toute l'année; il pourra donc examiner les différentes questions relatives à son ordre de renvoi quand bon lui semblera. Le système est donc plus souple et le comité disposera ainsi d'une plus grande latitude pour examiner les dépenses d'un ministère, et ce, pendant une période plus longue.

Cette réduction du nombre de comités, ou leur restructuration, signifie également ... Permettez-moi de revenir sur cette proposition qui consiste à faire correspondre les comités du Parlement et les comités du cabinet. A mon avis, ce serait tout à fait sensé. Certes, la création de comités supplémentaires ne me déplaît pas, car une fois que vous commencez à rationaliser ...

Prenons l'exemple du ministère de l'Expansion économique régionale, qui a maintenant été absorbé par le ministère de l'Industrie. C'est une compression, en quelque sorte , et vous pouvez le faire aussi au niveau des comités.

Prenons maintenant l'exemple du Comité des affaires des anciens combattants. Il ne siège pas très souvent et, en fait, il devrait être intégré au Comité des affaires sociales, ou de la défense nationale.

Nous allons donc devoir restructurer cela, mais je suis surpris de constater, d'après MM. Huntington et Lachance, que le nouveau système nous permettra de créer des comités supplémentaires.

La structure de ces comités supplémentaires me pose des problèmes sur deux plans.

D'abord, il s'agira de comités qui ne feront pas partie de la structure normale des comités du cabinet. Selon le témoignage que M. Mitchell Sharp a déposé devant un groupe chargé d'étudier le fonctionnement du Parlement, témoignage qui est d'ailleurs fort intéressant, le cabinet n'étudie jamais, à l'heure actuelle, les relations existant entre les dépenses et les revenus.

M. McGrath: Pourtant, le système des enveloppes budgétaires a changé tout cela.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Dans une certaine mesure, le système des enveloppes budgétaires a modifié l'aspect des dépenses, mais n'a absolument pas modifié la relation qui devrait être faite entre les dépenses et les revenus. Bien sûr, les budgets ne sont pas forcément dictés par cette considération secondaire.

Il nous faudrait donc examiner plus en détail le système proposé par MM. Huntington et Lachance en ce qui concerne la restructuration des comités, même si le système que nous

[*Texte*]

would be an exception. But, again, as I say, I have no problem with that.

• 1055

Also, we must take into account that there will, in fact, be extra places available if we go ahead and restructure the rest of the committee system, as we have in effect done it in any event. For example, to go back to the estimates, one of the things members have always wanted to do is to be able to make substantive reports on the estimates. They could not do so. They now can do that by using the technique of making a report on the basis of the annual report they have.

We have made a good step forward to doing the things that Mr. Lachance and Mr. Huntington have proposed by what we already have. To a large extent, on second thought, much of what they proposed flows rather smoothly from the recommendation.

Mr. McGrath: That is right. There is a very important juxtaposition there.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): That is correct. I think we do ourselves an injustice if we do not think in terms of what we are proposing and what is proposed here. My concerns have been somewhat allayed by going through the report again and rereading our actual report, because I can see where there are a few more hooks involved than there were in the first place.

So I feel the argument about members is not there as much as it was before. I feel the way to integrate this into the existing committee structure is to examine the committee structure and start hacking away and combining into a more logical whole the committees we have now. I think the idea of setting it up in the standing orders so the committee structure will match that of the Cabinet committees means you can have oversight committees for the first time which actually can get at the area where the decisions are made. We not only want to deal with the administration of the department, which you can do through the reference of an annual report in the estimates, but you also want to attack in a relevant way the policy decisions that are made. The only way you can do that is if you have a committee structure which matches the envelope system.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Reid, just before we go on with you, I will ask Mr. Huntington and Mr. Lachance to comment. What you are saying is that we have a committee structure now, for the purposes of this discussion. One of the theories of the paper is that the members of Parliament on committees that have heretofore considered estimates have tended to be spenders and not critical analysts of the programs and their relevancy. One of the theories—and they can correct me—of Mr. Huntington and Mr. Lachance is that they require a body of people dedicated to doing a critical analysis who are outside the general interest groups. What is your comment on that? We could be talking about a variety of structures within Parliament, but that seems to be the purpose, as I read the paper in any event, for the structures that are proposed.

[*Traduction*]

voulons proposer ne correspond pas à la structure des comités du cabinet, mais je n'ai rien contre au départ.

De même, il faudra tenir compte du fait qu'il y aura des places supplémentaires si nous restructurons l'ensemble du système des comités, comme nous avons décidé de le faire, de toute façon. Par exemple, pour en revenir aux prévisions budgétaires, les députés ont toujours réclamé, entre autres, la possibilité de préparer des rapports détaillés sur ces prévisions, mais en vain. Ils pourront maintenant le faire en faisant un rapport annuel.

Notre système actuel est déjà un progrès énorme vers ce que préconisent MM. Lachance et Huntington. A bien y réfléchir, l'essentiel de ce qu'ils proposent émane logiquement de la recommandation.

M. McGrath: C'est exact. Il y a une juxtaposition très importante ici.

M. Reid (Kenora—Rainy River): En effet. Je pense que nous nous ferions une grave injustice si nous ne faisions pas une comparaison entre ce que nous proposons et ce qui est proposé ici. Une seconde lecture du rapport a quelque peu dissipé mes craintes, car je vois un peu mieux qu'avant les mécanismes importants.

J'estime donc que l'argument relatif au nombre de députés n'est pas aussi important qu'avant. Pour intégrer cela au système actuel des comités, on pourrait, à mon avis, partir de ce système et essayer de le recombiner en un système plus logique. Si vous adoptez une structure de comités parlementaires semblable à celle des comités du cabinet, vous pouvez avoir des comités supplémentaires qui pourront examiner vraiment les motifs réels des décisions qui sont prises. En effet, nous ne voulons pas nous limiter à l'administration du ministère, ce que nous permet le rapport annuel des prévisions budgétaires, mais nous voulons aussi examiner de façon pertinente les grandes orientations qui sont prises. La seule façon d'y parvenir est d'avoir une structure de comités correspondant au système des enveloppes budgétaires.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Reid, avant de vous laisser poursuivre, je vais demander à MM. Huntington et Lachance de faire leurs observations. À votre avis, nous devrions discuter de la structure des comités qui nous est proposée dans ce document. Selon ce dernier, les députés qui faisaient partie des comités chargés d'étudier les prévisions budgétaires avaient généralement tendance à ne s'intéresser qu'aux dépenses, au détriment de l'analyse critique et de la pertinence des programmes eux-mêmes. MM. Huntington et Lachance prétendent, si j'ai bien compris, qu'il est essentiel de créer un groupe de personnes indépendantes des groupes de pression et vraiment convaincues de la nécessité de faire une analyse critique. Qu'en pensez-vous? Nous pourrions envisager toutes sortes de structures au sein du Parlement, mais si j'ai bien compris le document, c'est là l'objectif recherché.

[*Text*]

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): That is right. That is why I harken back to Mitchell Sharp's testimony. He made the point that Cabinet itself does not make that kind of linkage. It strikes me that if there is a lesson in the last 20 years, it has been that with a booming economy the spenders have had their way, and even Cabinet did not consider the relationship of revenue and expenditures. And it seems to me that if Cabinet was not doing it, there is no evidence I have seen in 18 years here that the House of Commons ever tried to make a connection between the two. Therefore, I accept that distinction, because it seems to me that at some point somebody in public life has to try to put the two things together. The structures which have been proposed are an attempt to do that.

I had doubts about the four committees. I am coming around to the fact you need that because you have to build up an interest in members who will participate, so you do build up a knowledge on both sides.

The danger we see in Public Accounts is that the number of people who get involved in Public Accounts, because it is one committee, is relatively small. Their impact in their caucuses and with everybody else is very, very limited. What Huntington-Lachance does with the proposals for committees it seems to me is to deal with the psychological factor. If you have a number of committees doing this, there will be members who will go on to them, and it will broaden their knowledge which they can feed in in the appropriate ways. Right now the people who are involved in that kind of study are basically public accounts.

• 1100

There is nobody looking at it from the forward end because the only other opportunity you get to look at these issues is through the estimates and, again, those committees have been taken over by the spenders. And I suspect they always will be taken over by the spenders. But the idea of having the committee structures focus on the Cabinet committees or on the envelopes, means that you force those committees which are spenders also to deal with the reality of competing resources; and that is not a bad thing for them to go through either.

Right now, if you continue the same structure—sort of functional committees of the House of Commons, then you just perpetuate the existing system, and you get left behind in the discussions because Cabinet has attempted to bring these things together in a way in which the House of Commons must either follow along or try to anticipate. It seems to me that Huntington and Lachance give us an opportunity to take a leap ahead of Cabinet, and the restructuring of the committee system gives us an attempt to keep up with the system that has come in under the envelopes and the other—

Mr. McGrath: It gives the public a chance to get into the Langevin Block. Who knows?

[*Translation*]

M. Reid (Kenora—Rainy River): C'est exact, et c'est la raison pour laquelle j'en reviens au témoignage de M. Mitchell Sharp. Il a en effet déclaré que le cabinet lui-même n'établit pas cette relation. Si l'on peut tirer une leçon des vingt dernières années, c'est que, dans une économie prospère, ce sont les «dépenseurs» qui ont le dernier mot; or, même à cette époque, le cabinet n'a jamais étudié la relation existant entre les revenus et les dépenses. La Chambre des communes n'a cependant jamais cherché à combler cette lacune en essayant d'établir cette relation. En conséquence, j'accepte cette distinction, car il me semble que, à un moment donné, il faut bien qu'un organe public le fasse. Les structures qui ont été proposées sont une tentative vers cet objectif.

J'ai des réserves en ce qui concerne les quatre comités. Certes, vous défendez cette idée en disant que cela vous permettra de susciter un intérêt chez les députés qui y participeront et, donc, une meilleure connaissance des questions qui y seront étudiées.

Le danger qui risque de se présenter, nous le connaissons déjà au Comité des comptes publics, où le nombre de députés est relativement limité. Leur influence dans leur caucus respectif et auprès des autres est extrêmement limitée. Les propositions Huntington-Lachance relatives à la restructuration des comités permettent, à mon avis, de faire face à ce facteur psychologique. Si un certain nombre de comités étudient telle question, des députés assisteront à leurs réunions, ce qui leur permettra d'élargir leurs connaissances et de s'en servir ultérieurement. À l'heure actuelle, il n'y a pratiquement que les membres du Comité des comptes publics qui se prêtent à ce genre d'exercice.

Personne n'étudie la question à partir du début, étant donné que la seule façon d'en prendre connaissance est de siéger aux comités saisis des prévisions budgétaires, comités qui sont dominés par les «dépenseurs». Je suppose que cela est inévitable. Toutefois, si la structure des comités parlementaires était calquée sur celle des comités du cabinet ou des enveloppes budgétaires, vous pourriez ainsi obliger les comités «dépenseurs» à tenir également compte de la nécessité de partager les ressources; ce ne serait pas mauvais, finalement.

Si vous conservez des comités fonctionnels de la Chambre des communes, vous ne faites que maintenir le statu quo, pour finalement vous retrouver complètement dépassés dans les discussions parce que le cabinet a pris telle décision que la Chambre des communes doit soit accepter, soit essayer d'anticiper. À mon avis, la suggestion de MM. Huntington et Lachance nous donne la possibilité de prendre de l'avance par rapport au cabinet, et la restructuration proposée pour les comités nous permet d'avoir un système équivalent à celui des enveloppes budgétaires . . .

M. McGrath: Cela permettra au public d'entrer dans l'édifice Langevin. Qui sait?

[*Texte*]

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): There is no one else on my list and I wonder if you might wish to respond. Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I wish to reply.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Mr. Lachance.

Mr. Lachance: No, not—

Mr. Huntington: Yes. Well, if I may move to the point that Mr. McGrath brings up, and it is the second or third time the concern has been expressed for creating elitist status or creating chairmen of major committees that would have pay status and chairmen of subcommittees that would have pay status.

When Mr. Lachance and I worked on the original draft, we agreed to try and remove that whole area of remuneration for the key chairmen and the sub-chairmen from the report. As I subsequently was building and working on the report and piecing together the inputs and overviews, Mr. Lachance was out of time in the critical hours before we submitted the report so that it could be read into the record while Mr. Lefebvre was still here in the Chair. So he and I missed the period of communication in there from the previous meeting.

I had built back in the status of pay for the chairmen because I could not see it working without it. You are dealing with four major committees. We are trying to get our arms around the $70 billion cashflow package. We are trying to get our arms around a bureaucracy of 250,000, 300,000 people. We are trying to bring about a system of accountability through the better use and better organization of information so each of these committees will have a research centre, a director in that research centre and a co-ordinating director over the four research centres, if it is going to work, if you are going to arm the member properly to handle the probe, the accountability probe, that is necessary in each of these areas.

I guess it keeps coming back to when I was Chairman of the Standing Committee on Public Accounts. We were handling the whole systems approach to government. We were moving away from the horror story approach of the previous Auditor General and we were moving into the systems approach as a result of the rapid growth of modern government. The basic structure of governments in the Western world changed substantially.

So how were you going to bring a system of accountability back to Parliament and how were you going to get members to function? When I was in the Chair through that very difficult phase, it was full time. I had to clean the furniture out of my office and put a boardroom table in there. We were just meeting from morning till night getting ready for the meetings into which we were gathering testimony. If our testimony was incomplete, we found the writing of our reports almost impossible, so we started to pay great attention to the sequence of evidence and the questions and the type of testimony we were getting in our proceedings. Then we started to get very sub-

[*Traduction*]

Le vice-président (M. W. Baker): Je n'ai pas d'autre nom sur ma liste. Avez-vous quelque chose à dire, monsieur Huntington?

M. Huntington: En effet.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur Lachance.

M. Lachance: Non . . .

M. Huntington: Bien. Permettez-moi donc de revenir sur l'intervention de M. McGrath; c'est la deuxième ou troisième fois qu'on reproche à cette proposition de donner un statut élitiste aux présidents des supercomités.

Lorsque M. Lachance et moi-même avons préparé le projet initial, nous étions convenus d'omettre du rapport tout ce qui concerne la rémunération des présidents de supercomités et de sous-comités. Par la suite, j'ai moi-même reconstitué le rapport à partir des différentes suggestions qui nous avaient été faites, mais il y a eu certains contretemps qui ont empêché certaines communications.

J'ai donc décidé de réintroduire dans le rapport la question de la rémunération des présidents, parce que cela me semblait indispensable à la structure que nous proposions. Il s'agit de quatre supercomités qui auront, face à eux, une marge brute d'autofinancement de 70 milliards de dollars et une bureaucratie de 250,000 à 300,000 personnes. Nous essayons donc de mettre en place un système qui assurera une plus grande responsabilité, grâce à une meilleure organisation et à une meilleure utilisation des informations; ainsi, chacun de ces comités aura un centre de recherche coiffé par un directeur, et un directeur général coordonnera les quatre centres de recherche. Cela est absolument nécessaire si l'on veut donner à chacun des membres du comité les moyens et ressources nécessaires pour interroger les responsables dans chaque domaine.

Je reviens toujours à l'époque où j'étais président du Comité des comptes publics, mais je pense que c'est important. Au début, nous nous contentions d'écouter les histoires d'horreur de l'ancien vérificateur général, mais, par la suite, nous avons adopté une approche systémique qui a permis la modernisation rapide des activités du gouvernement. La structure de base des gouvernements du monde occidental a changé radicalement.

La question est de savoir comment réinstaurer le principe de la responsabilité devant le Parlement et comment donner aux députés les moyens de s'acquitter de leurs fonctions. Lorsque j'étais président de ce comité, c'était à une période très difficile, et, croyez-moi, c'était un poste à plein temps. J'ai dû commencer par enlever le mobilier de mon bureau et y installer une grande table. Nous nous réunissions du matin jusqu'au soir pour nous préparer aux séances du comité où devaient déposer des témoins. Nous avons constaté que, lorsque des témoignages étaient incomplets, il nous était impossible de rédiger notre rapport; nous avons donc commencé à accorder

[*Text*]

stantive reports coming out of it that were tabled in the House and totally ignored other than by governments all over the world.

• 1105

I would go into an international meeting and be immediately identified because my signature was on a report that had been tabled in the Canadian House of Commons, and maybe a dozen of us in the Canadian House of Commons knew that the report was there. But it was being read all over the world in terms of the new approach to delivering accountability on a modern governmental system. How many guys—you just had to listen to our chairman, Mr. Lefebvre, up at Mont Ste-Marie when we were in camera—how many people elected to the House of Commons, who are politicians, are going to pay any attention at all to the problem of accountability? Just a handful. Even Mr. Fisher says in his article that was published in a magazine recently, there is only one member in the House of Commons that seems to be concerned. Well, are we going to just let that remain as the status quo, or is this committee going to pick up the challenge and address it? It is all organizational.

If you are going to have members dedicated, and, as Mr. Reid has just said, these are permanent committees; they sit year-round on this subject matter. The subject matter is too massive to just do on spots. So you are examining and you are integrating all of these inputs up to each phase. In the examination of the proposals for expenditure, you are examining, for the first time since I have been here, the mandates against which the resources were delivered. You are examining and zero basing, zero budgeting the objectives and the programs, and all of this is simple organization, but it has to be done and it has to be done with new attitudes to the parliamentarian.

How are you going to get members of Parliament to move from being spenders over into the process of objective accountability probes? The fiscal policy framework committee is a major senior committee of the House of Commons, as I see it. The chairmen of all of these committees have to be opposition. There is no point in having them government. The vice-chairmen have to be government, but the chairmen have to be opposition members.

Fiscal policy framework is dealing with all the mega-inputs to fiscal policy. If we had that committee working in the House of Commons, there would be no need for a royal commission. The work would have been done. The examination would have been there. The comprehension would be there for members when they are dealing with the budget and budget debates, and so on and so forth. The whole debate on revenue, which we never have in the House of Commons, the ideological debate on revenue is not prepared for us in a

[*Translation*]

beaucoup d'attention à la séquence des témoignages, aux questions que nous posions, etc. C'est ainsi que nous avons pu déposer en Chambre des rapports de substance qui ont malheureusement été ignorés par nos gouvernements, mais pas par ceux des autres pays.

Lorsque je me rendais à une conférence internationale, j'étais immédiatement reconnu, parce que ma signature figurait au bas du rapport qui avait été déposé à la Chambre des communes canadienne, et une douzaine d'entre nous savaient que le rapport existait. Toutefois, il était lu dans le monde entier, puisqu'il traitait d'une nouvelle approche pour l'application du principe de la responsabilité dans une structure gouvernementale moderne. Souvenez-vous de notre président, M. Lefebvre, lorsque nous siégions à huis clos au Mont Sainte-Marie. Il se demandait combien de députés, qui sont avant tout des politiciens, se souciaient du problème de la responsabilité. Quelques-uns à peine. Même M. Fisher a déclaré, dans un article récent, qu'il n'y avait qu'un seul député de la Chambre des communes qui semblait s'en préoccuper. Alors, voulons-nous tout simplement maintenir le statu quo, ou bien voulons-nous réellement que notre comité relève le défi qui lui a été lancé? C'est tout un problème d'organisation.

Il faut que les députés soient convaincus de l'utilité de leur tâche et, comme M. Reid l'a dit tout à l'heure, les comités permanents siègent pendant toute l'année pour étudier un sujet particulier, sujet qui est trop vaste pour pouvoir être examiné de façon ponctuelle. Vous l'étudiez donc et vous intégrez toutes les informations obtenues à chacune des phases de vos délibérations. Lors de l'examen des prévisions de dépenses, vous examinez, pour la première fois depuis que je suis ici, les autorisations qui ont permis l'affectation de ces crédits. Vous appliquez la méthode du budget zéro, vous réexaminez complètement les objectifs et les programmes et, même si tout cela est pure organisation, il faut que cela soit fait, parallèlement à un changement d'attitude de la part des parlementaires.

Comment faire pour que les députés cessent d'être des «dépenseurs», pour devenir des enquêteurs efficaces dans un processus de responsabilité objective? Le comité de la politique fiscale est un comité très important de la Chambre des communes, à mon avis. Les présidents de tous ces comités devront venir de l'opposition, car il serait inutile qu'ils représentent la majorité gouvernementale. Par contre, les vice-présidents devront faire partie de la majorité gouvernementale, mais, et je le répète, les présidents devront être des membres de l'opposition.

Le comité de la politique fiscale permettra d'étudier toutes les principales composantes de cette politique. Si ce comité existait déjà à la Chambre des communes, nous n'aurions pas eu besoin de créer une commission royale d'enquête. Le travail aurait déjà été fait. Les députés auraient une meilleure connaissance du budget, sans parler du reste. Nous devrions avoir un débat idéologique sur les revenus, à la Chambre des communes, mais jusqu'à présent, nous n'avons jamais été prêts à en avoir un qui soit vraiment fructueux et, en ce sens, nous

[*Texte*]

manner that is meaningful, and we keep failing our country and ourselves.

So I see the fiscal policy framework committee as a committee of the House of Commons, not a committee of the Senate, as absolutely essential if we are going to properly address revenues and macro economic policies as they affect revenues and expenditure.

We do a terrible job of examining proposals for expenditure. We have never organized ourselves other than by departments and programs, and it is just disgusting the way we handle that examination. If we were to organize ourselves into the five basic divisions that are in the envelope system, both in the proposals for expenditure and in the post-expenditure examination, and tied all that information into the system, coordinated it and used it in our various probes, then I see a degree of accountability coming into place by parliamentarians for the people of Canada, using the systems that have already been built in. There has been a tremendous amount of work done that the member of Parliament is not aware of. There have been tremendous inputs by bureaucrats to this whole thing. But now they see our apathy towards picking up the challenge and they are really wondering if it is ever going to come about.

I am encouraged; I think the questions and the probe that is coming out of this committee, Mr. Chairman, are very encouraging. I think the challenge is here. I think the nucleus of the discussion is here. I just do not see members of Parliament taking on a full-time job.

• 1110

Chairmen of these committees will be working as hard as a minister in making sure their testimony is right: the research for the examination, setting the priorities of the examination, selecting the issues, getting access to comprehensive audits. All of this is in place now; we are not using it. How you are going to get members to just come in and undertake that administrative load and that responsibility for motivating colleagues to do the job properly, I do not know. If you think it can be done, I would say, draw pay. I just do not see it. I just do not see too many guys like Bill Clarke and myself putting in the hours you have to put in on the Public Accounts committee, particularly what is proposed here. For what purpose? There are no headlines. There is no press.

Other than the respect of colleagues—I guess that is about all you get; you get a quiet respect from colleagues. You get respect from the Auditor General's office; you get respect from the Comptroller General's office, and generally, I guess from the profession—the accounting and legal profession carry a respect for those silent servants of the people. But I do not think it can stop there; I just do not think you are going to attract the talent that is available in the House of Commons to these committees unless there is some remuneration and reward.

[*Traduction*]

avons manqué à nos responsabilités à l'égard de notre pays et de nous-mêmes.

A mon avis, ce comité de la politique fiscale devrait être un comité de la Chambre des communes, et non pas du Sénat, et cela est absolument essentiel si nous voulons vraiment examiner les politiques macro-économiques et leurs conséquences sur les revenus et les dépenses.

Jusqu'à présent, nous avons fait un bien piètre examen des propositions de dépenses. Nous ne nous sommes jamais organisés, entre nous, pour étudier tel ministère et tel programme, et les exercices auxquels nous nous prêtions étaient vraiment écoeurants. Si nous pouvions nous organiser en fonction des cinq principales divisions du système des enveloppes budgétaires, à la fois pour les projets de dépenses et pour l'évaluation de ces dépenses, et que nous pouvions alimenter toutes ces informations dans le système, les coordonner et les utiliser lors des divers interrogatoires, je suis convaincu que les parlementaires pourraient réinstaurer le principe de la responsabilité, et cela, au nom du peuple canadien, tout en utilisant les mécanismes que nous avons déjà mis sur pied. Vous savez, il y a déjà beaucoup de choses qui ont été faites et que le simple député ignore complètement. Les bureaucrates ont apporté beaucoup d'améliorations à toute la structure et ils s'étonnent maintenant de l'apathie dont nous faisons preuve pour relever le défi qui nous est lancé.

Je suis toutefois fort encouragé par les questions qui ont été posées dans ce comité, monsieur le président. Mais nous avons un défi à relever, et c'est celui-là même dont nous discutons aujourd'hui.

Les présidents de ces comités travailleront aussi fort qu'un ministre pour s'assurer que leur témoignage est correct: la recherche pour l'examen, l'établissement des priorités de l'examen, le choix des sujets, l'accès à des vérifications intégrées. Tout cela a été fait et nous ne nous en servons pas. J'ignore comment nous pouvons amener les députés à participer et à assumer ce fardeau administratif, afin de motiver les collègues à faire un bon travail. Si vous pensez que c'est faisable, alors, je dirai: payez-les en conséquence. Pour ma part, je n'en vois tout simplement pas beaucoup d'autres, comme Bill Clarke et moi-même, travaillant les heures nécessaires au Comité des comptes publics, surtout en regard de ce qui est proposé là. Dans quel but? Il n'y a aucune manchette, aucun article dans les journaux.

Sauf le respect des collègues . . . c'est à peu près tout ce que vous obtenez: un respect discret de la part des collègues, du Bureau du vérificateur général, du Bureau du contrôleur général et des comptables et des avocats, qui respectent ces serviteurs silencieux du peuple. Toutefois, je ne pense pas que cela puisse suffire; à moins d'offrir rémunération et récompense, vous n'attirerez pas dans ces comités les talents disponibles à la Chambre des communes.

[*Text*]

That is why it is back in the report after you and I agreed to question it seriously. If you look at the burden of work that this committee structure is placing on key individuals, chairmen and sub-chairmen, where are they going to come from? Why are you going to give up . . . ? Why are you going to add a real pressure of burden to your life if there is no status or no reward?

Mr. Cullen: Mr. Chairman, are we going to have a five-minute break? I hate to miss these pearls.

Mr. Lachance: The coffee is not here yet.

Mr. Cullen: I beg your pardon?

Mr. Lachance: The coffee is not here. It is coming.

Mr. Cullen: It is not a coffee that I need.

An hon. Member: Have the bottle brought in.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): If your need is extraordinary and serious, then I—

Mr. Cullen: I just hate to miss anything.

An hon. Member: What time do we adjourn today?

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I think we will be adjourning soon. I wanted to have Mr. Lachance make a contribution to this.

Mr. McGrath: It was my understanding we were going to adjourn at 11.30 a.m.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I am striking for that.

I just want to go over the list of witnesses with the committee because the committee is going to have to work.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

J'ai, finalement, peu à ajouter aux propos très éloquents de mon collègue Ron. Le fait est que nous avons discuté de cette question assez longuement, de la motivation et du statut que nous voulions conférer aux présidents de ces comités très prestigieux de par leurs fonctions et, aussi, de par la nature du travail qu'ils devront fournir; et j'ai encore mes doutes . . . , dans mon esprit: comment aborder ce problème?

Je dois dire que depuis plusieurs années déjà, je suis fort sympathique à l'idée d'un *panel of chairmen; shall we say panel of chairpersons*, ne serait-ce que parce que le système de comités est peut-être le lieu privilégié pour des discussions moins étroitement partisanes, plus techniques . . . , de la Chambre. Et en ce sens, il est peut-être anormal que les comités, dans l'état actuel des choses . . . sauf quelques rares exceptions comme le Comité permanent des comptes publics- . . . soient tous présidés par des députés du parti au pouvoir, du parti gouvernemental. A cet égard, je dois dire que si nous suivions cette recommandation de M. McGrath, dans nos délibérations ultérieures, que nous proposions un *panel of chairpersons*, lesquelles pourraient être rémunérées sur une base «x», par exemple, celle qui prévaut en ce moment à la rémunération des secrétaires parlementaires . . . . . Il est pro-

[*Translation*]

Voilà pourquoi c'est de nouveau dans le rapport, après que vous et moi nous nous sommes entendus pour l'étudier sérieusement. Si l'on regarde la charge de travail que cette structure de comité impose aux personnes clés, les présidents et les présidents de sous-comité, où prendrez-vous ces personnes? Pourquoi abandonneriez-vous . . . ? S'il n'y a aucune reconnaissance ou aucune récompense, pourquoi vous encombreriez-vous de ce nouveau fardeau?

M. Cullen: Monsieur le président, ferons-nous une pause de cinq minutes, car je ne voudrais pas rater ces perles.

M. Lachance: Le café n'est pas encore là.

M. Cullen: Qu'est-ce que vous dites?

M. Lachance: Le café n'est pas là, mais il arrive.

M. Cullen: Ce n'est pas d'un café dont j'ai besoin.

Une voix: Qu'on apporte une bouteille.

Le vice-président (M. W. Baker): Si c'est un besoin extraordinaire et grave, alors je . . .

M. Cullen: Je ne veux simplement rien rater.

Une voix: A quelle heure nous arrêtons-nous aujourd'hui?

Le vice-président (M. W. Baker): Je pense que nous nous arrêterons bientôt. Je voulais permettre à M. Lachance de s'exprimer sur la question.

M. McGrath: J'avais compris que nous ajournerions à 11h30.

Le vice-président (M. W. Baker): C'est ce que je veux faire.

Je veux simplement passer en revue avec vous la liste des témoins, car le comité devra travailler.

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Finally, I have very little to add to what my very articulate colleague, Ron, has said. In fact, we have discussed this matter long enough, the matter of motivation and status that we want to give the chairmen of these very prestigious committees by their functions, and, also, by the nature of the work that they will have to provide; and I still have my doubts to that . . . , as to how tackle this problem.

I must say that for a number of years, I have been very sympathetic to the idea of a panel of chairmen; shall we say panel of chairpersons, if only because the committee system may be the privileged place of the House for less strictly partisan, and more technical discussions. And in that sense, it may be abnormal that all the committee chairmen, in the present situation . . . a few rare exceptions as the Standing Committee on Public Accounts . . . are a member of the governing party. In this regard, I must say that if we followed Jim's, Mr. McGrath's recommendation, it might . . . in our proceeding discussions to propose a panel of chairpersons whose remuneration, for example, would be on a level "x" which is presently applied to the parliamentary secretaries. . . . It is probable that the chairmen of these four committees we are suggesting in the working document, or the *x* number

[*Texte*]

bable que les présidents de ces quatre comiés que nous suggérons dans le document de travail, ou du nombre «X» de comités que ce Comité recommandera éventuellement, pour atteindre le même objectif que celui que nous voulons atteindre dans le document, que les présidents de ces quatre comités, dis-je, seront par définition des présidents seniors. Et qu'à même cette liste de présidents, il ne fait pas de doute que les plus seniors des députés membres de cette liste qui seraient eux-mêmes des députés seniors par définition, seraient probablement appelés à servir à titre de président de ces quatre comités. Et peut-être serait-ce là une motivation suffisante. Peut-être pas!

• 1115

Peut-être que la question doit être discutée plus longuement par ce Comité et que les présidents de ces comités en question devraient avoir une prime supplémentaire eu égard au fait que c'est probablement un travail à temps plein que de présider ces comités.

De toute façon la question a été soulevée par M. McGrath et devra être discutée plus longuement par ce Comité, et nous devrons probablement en arriver à une résolution quelconque. Le fait est que c'est probablement une excellente chose que finalement, Ron ait décidé de réintroduire le sujet dans le document, ne serait-ce que pour sensibiliser les membres de ce Comité à l'importance qu'il faut accorder à la motivation des députés de servir dans ces comités.

En ce qui concerne les commentaires de John, je voudrais simplement souligner qu'il a soulevé un point excessivement important à savoir que nous devons garder à l'esprit l'objectif suivant: au lieu que la Chambre soit à la remorque de décisions gouvernementales qui seront prises six mois, ou un an ou même 18 mois, avant la présentation effective des prévisions budgétaires, comme on peut s'y référer dans l'annexe qui a été déposée devant ce Comité en même temps que le rapport sur le processus d'élaboration gouvernementale des prévisions budgétaires, que le Parlement devrait plutôt viser à être en avance sur le processus de présentation et d'acceptation des prévisions budgétaires gouvernementales à la Chambre, et que la mécanique proposée.., et que la structure proposée dans le document pour justement permettre un examen plus poussé, plus complet, des prévisions budgétaires du gouvernement, des politiques budgétaires du gouvernement et finalement de l'imputabilité financière, visent justement à permettre à la Chambre un examen préemptif plutôt que *post facto*. Et nous ne nous faisons aucune illusion, lorsque les prévisions budgétaires sont référées aux comités permanents de la Chambre . . . si vous voulez, le mal est déjà fait. Ces prévisions sont déjà en force en fait à partir du 31 mars et nous discutons de quelque chose qui est déjà acquis dans les faits. Et toute proposition pour réduire ou supprimer un estimé quelconque, revient de fait à supprimer quelque chose qui existe déjà . . . Cela, par opposition à un système où vous pourriez, avant que ces prévisions ne se traduisent dans les faits par un programme, faire des recommandations pour rationaliser, pour modifier, ou même éventuellement pour abolir un programme gouvernemental sans que cela implique que ce programme qui existe déjà dans les faits, ait à disparaître et soit ainsi une sanction draconienne à

[*Traduction*]

of committees that this committee will eventually recommend, to attain the same objective as the one we want to attend in the document, that the chairmen of these four committees will be, by definition, senior chairmen. And that on this list of chairmen, without any doubts, there would be the more senior members, by definition, which would probably be called upon to serve as chairmen of these four committees. Maybe this would be a sufficient motivation. Maybe not!

Maybe this committee should discuss the matter more at length and maybe the chairmen of these committees should have a bonus supplement, being given that it is probably a full-time job to preside these committees.

In any case, the matter was brought up by Mr. McGrath and this committee will have to discuss it more at length, and we will probably come to some solution. The fact is that it is probably an excellent thing that Ron has decided to reintroduce the matter in the document, if only to make the members of the committee aware of the importance we have to give to the motivation of members to serve on these committees.

Concerning John's comment, I would simply like to note that he has brought up quite an important matter, that is we must keep into mind the following objective: the House, rather than wait for the governmental decision that will be taken 6, 12 or even 18 months before the tabling of the budget, as we can refer to in the annex that was tabled before this committee at the same time as the report on the governmental process to establish the estimates, the Parliament should rather try to be ahead on the tabling and acceptation processes of the estimates in the House, and the proposed mechanism . . . , in the structure proposing the document to consequently allow a more closer examination, a more complete examination of the government's estimates, of the budgetary policies of the government and finally of the financial responsibility, so to allow the House to make a pre-emptive examination rather than a post facto examination. And we do not have any illusions, when the estimates will be referred to the standing committees of the House . . . if you want, the harm is already done. At any rate, these estimates are already in force starting on the 31st of March and we are discussing something which in fact is already there. In any proposal to reduce or abrogate any estimates, it is to say that we want to abrogate something that is already there . . . This, in opposition to a system where you could, before these estimates become facts to a program, make recommendations to rationalize, modify or even abolish a governmental program without this implying that this program is already in existence, have to disappear and this way it becomes a drastic measure towards a decision taken by the government which is translated as such in the estimates.

[*Text*]

l'égard d'une décision prise par le gouvernement, et telle qu'elle se traduit dans les prévisions budgétaires.

• 1120

Alors, je pense que John a soulevé une question très importante, à savoir, que la mécanique parlementaire ne reflète pas exactement le cycle de préparation des propositions budgétaires gouvernementales, n'est pas grave en soi. ET je pense que John lui-même la souligné. Que le cycle soit par exemple de 18 mois pour le gouvernement et qu'il en soit de douze pour la Chambre, ne cause pas un problème pratique sérieux, dans la mesure où la Chambre a les instruments voulus pour en faire un examen complet. Ce qui nest pas le cas en ce moment. Je pense que ce sont toutes ces considérations sur lesquelles le Comité devra réfléchir assez longuement, et peut-être même réfléchir sur ce que nous verrons à Westminster: comment ce Parlement a résolu ou n'a pas résolu les difficultés qu'implique l'examen des subsides des prévisions budgétaires, ainsi que le rapport, le *feed back* si vous voulez, la rétroaction de l'examen des Comptes publics.

Et finalement, quelque soit la structure que nous mettrons de l'avant dans notre rapport, que ce soit celle que nous proposons nous-mêmes M. Huntington et moi-même dans le document de travail ou une autre structure, parce qu'une structure n'est finalement que le reflet des objectifs que vous voulez atteindre, je pense que nous devrons justement essayer de faire en sorte que la Chambre puisse reprendre non pas le contrôle comme tel, mais la connaissance, une connaissance éclairée de ce qui se passe vraiment dans l'administration gouvernementale, plutôt qu'une série d'esbroufes sur des projets particuliers, qui finalement ne reflètent pas l'ensemble des opérations gouvernementales telles qu'elles existent présentement et telles que le système d'enveloppes, en particulier, a essayer de faire en sorte quelles soient étudiées par le gouvernement et présentées par le gouvernement à la Chambre de façon coordonnée et concertée.

Alors, je veux terminer, monsieur le président en disant que ce Comité a un travail de réflexion préalable très important pour ensuite déboucher sur une mécanique, sur un système, sur une structure, et que discuter de cette structure, de cette mécanique sans d'abord bien comprendre nous-mêmes quels sont les objectifs que nous voulons nous donner et que nous voulons que le Parlement assume, est peut-être mettre la charrue avant les boeufs. Merci.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Thank you very much, Mr. Lachance, Mr. Huntington and members of the committee.

I think that throughout the course of the discussion this morning and the last day we have indicated, I guess, the concern there is for this matter that seems to have eluded Parliaments for a long period of time, this whole question of accountability, the machinery, the approach, the structures that are necessary to deal with it.

As John Reid said, we may have come some way in the first part of the discussion, but this paper is quite a fundamental

[*Translation*]

So, I think that John has brought up a very important matter, that is the fact that the parliamentary mechanism does not exactly reflect the preparation cycle of the government's budgetary proposals is not serious as such. And I think that John has noted it himself. The fact, for example, that the cycle is 18 months for the government and 12 for the House does not cause a serious practical problem, in as such that the House has the given tools to make a complete examination of it. Which is not the case at the moment. I think that the committee will have to reflect at length upon all these aspects, even on what we will see at Westminster, how that Parliament has or has not resolved the difficulties linked to the examination of the estimates subsidy and the feedback of the examination of the public accounts.

And finally, whatever structure we will propose in our report, be it that Mr. Huntington and myself are proposing in the working document or another structure, because a structure, finally, is only the translation of the objectives you want to reach, I think we will have to try to see that the House can again have, not the control as such, but the knowledge, a documented knowledge of what is really happening in the governmental administration, rather than a series of draft on special projects, which finally does not reflect the whole of the governmental operations as they presently exist and as the envelope system in particular has tried to make it so that they be studied by the government and presented by him to the House in a co-ordinated and concerted fashion.

In closing, Mr. Chairman, the committee must first, and that is very important, take time to think about this before finding a way, a system or a structure, and it would be to put the cart before the horse to talk about the structure or the system without first understanding very well ourself what are the objectives we want to reach and what we want Parliament to assume. Thank you.

Le vice-président (M. W. Baker): Merci beaucoup, monsieur Lachance, monsieur Huntington, ainsi que les membres du comité.

Je pense qu'au cours de la discussion de ce matin et d'hier, nous avons mis le doigt sur la préoccupation vis-à-vis de cette question qui semble avoir échappé au Parlement depuis longtemps, toute cette question d'imputabilité, de mécanisme, de démarches nécessaires pour régler la chose.

Comme l'a dit John Reid, nous avons peut-être progressé au cours de la première partie de nos délibérations, mais ce

[*Texte*]

attempt, an approach, that has excited a lot of interest and questions among members of the committee. I think this whole matter of accountability and the process is going to absorb our attention for some period of time.

I wonder whether you would agree that perhaps the time has come .... I had mentioned at the earlier part of the proceedings the possibility of having Gordon Robertson appear as one of the witnesses with respect to this matter, he having been apprised of the paper; that we might see if he would be available to attend the first meeting on the 25th to discuss that matter. I hope that will be agreeable to members of the committee.

We could as well, just before we leave—we have five minutes before 11.30 a.m.—discuss the other witnesses so that the clerk could get to work on that. You will recall that we had discussed last time, in addition to Mr. Robertson, the Business Council on National Issues, the Canadian Bar Association, the Auditor General, the Comptroller General, Treasury Board and the Chairmen of the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. This morning the name of John MacDonald was put forward by members of this committee.

• 1125

Mr. Cullen: Is that the former Deputy Minister of Public Works? Is that the John MacDonald—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): No, he is the Secretary of the Treasury Board. Mr. Al Johnston, who is a retired President of the CBC, and Dr. Walter Baker, and I think we left it with Mr. Herbert earlier in the meeting that he would explore generally with Dr. Walter Baker whether or not he would be interested in coming forward as a witness on this particular matter. That list is by no means exhaustive. I say this to the committee because I know Mr. Huntington and Mr. Lachance—

Mr. McGrath: It is exhausting.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I carefully chose my words, Mr. McGrath.

I think that might be a way for us to have some input from the committee and a critical analysis of the approach that has been put forward in this document which we asked Mr. Huntington and Mr. Lachance to do when we were at Mont Ste-Marie, and they have certainly answered the call of the committee, I must say. If there are any other suggestions or if there are any names that you think should not be on that list, I would certainly appreciate having them because the staff would have to get to work on calling them and scheduling them, bearing the staff.

Mr. Cullen, you had your hand up.

Mr. Huntington: I have a point of order.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes, sir.

Mr. Huntington: The clerk of the committee was going to correct the mistake at the bottom of page 23 of the Hunting-

[*Traduction*]

document est toute une tentative fondamentale, une démarche qui a provoqué beaucoup d'intérêt et de questions chez les membres du comité. Je pense que toute cette question d'imputabilité et le processus vont accaparer notre attention pendant un certain temps.

Êtes-vous d'accord pour dire qu'il est peut-être temps ... Plus tôt, j'ai mentionné la possibilité de convoquer M. Gordon Robertson comme témoin sur cette question, car il a été saisi de ce document; j'ai dit que nous pourrions voir s'il serait disponible pour participer à la première réunion du 25, pour discuter de la question. J'espère que les membres du comité sont d'accord.

Il nous reste cinq minutes d'ici 11h30; nous pourrions discuter des autres témoins à convoquer, pour que le greffier puisse s'en occuper. Au cours de la dernière réunion, vous vous souviendrez qu'en plus de M. Robertson, il était question du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, de l'Association canadienne du barreau, du vérificateur général, du contrôleur général, du Conseil du Trésor et des présidents du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Ce matin, les membres du comité ont mentionné le nom de M. John MacDonald.

M. Cullen: S'agit-il de l'ancien sous-ministre des Travaux publics? Est-ce le John MacDonald ...

Le vice-président (M. W. Baker): Non, c'est le secrétaire du Conseil du Trésor. Il fut aussi question de M. Al Johnston, président à la retraite de Radio-Canada, et du Dr Walter Baker. Auparavant, je pense que nous avions demandé à M. Herbert de s'enquérir auprès du Dr Walter Baker s'il serait intéressé à comparaître comme témoin sur ce sujet. Cette liste est loin d'être exhaustive. Je vous le dis, sachant que M. Huntington et M. Lachance ...

M. McGrath: Pour nous, elle l'est.

Le vice-président (M. W. Baker): Monsieur McGrath, je choisis mes mots avec soin.

A mon avis, ce serait une façon d'obtenir la réaction du comité et une analyse critique de la démarche présentée dans ce document que nous avons demandé à M. Huntington et M. Lachance de préparer lorsque nous étions au Mont Sainte-Marie, et je dois dire qu'ils ont certainement répondu à l'appel du Comité. Si vous avez d'autres suggestions, ou si vous voulez faire retrancher des noms sur cette liste, j'aimerais le savoir, car le personnel devra commencer à contacter ces gens et à les inscrire au calendrier.

Monsieur Cullen, vous avez levé la main.

M. Huntington: J'ai un rappel au Règlement.

Le vice-président (M. W. Baker): Oui, monsieur.

M. Huntington: Le greffier du Comité devait corriger l'erreur qu'il y a au bas de la page 23 du document Huntington-

[*Text*]

ton-Lachance paper. I notice that the document you circulated to members is still carrying that mistake, and I would think witnesses coming in here would wonder what "volatile motions" were when it was really "votable motions".

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): All right.

Mr. Huntington: I think the clerk should get that error fixed. Now, witnesses: I think you have a good list of witnesses, an exhausting list. I would think Treasury Board should get its act together because the Comptroller General is a deputy minister of Treasury Board and I think Treasury Board should not be asked to come and have an internal debate in front of us, but should—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): It might be very helpful.

Mr. Huntington: Well, maybe both deputy ministers should be here at the same time.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): It is an intriguing prospect. When I went through that list it occurred to me, too, that that could be a very intriguing prospect.

Mr. Cullen, you had your hand up?

Mr. Cullen: I wonder: You have come up with a general comment, "Treasury Board" as a witness. It seems to me that there is an area where we could in effect gain some real expertise because there have been former secretaries of Treasury Board, and even if we met with them in camera because in the final analysis they do have a responsibility to government to spell out, whether it is in the envelope system or the old system .... I know that before the envelope system, when I was in Cabinet, we had Treasury Board and we had officials there showing: All right, this is where we are today; if we accept all of the things that have been presented, this is where we will be in 1984 or 1985. There was very definitely a control mechanism, and Cabinet ministers and the Cabinet had to start setting priorities around that table not to go beyond it.

So, whether people believe it or not, there was a sincere attempt at limiting the amount, pointing out that if in immigration you are going to take in 200,000 people a year and you are looking at this particular figure, this is the amount that it is today; this is what it will be in such-and-such a year. It seems to me that we might consider bringing in more than one person from that particular area because they have had the responsibility of knowing that they had to control Cabinet ministers, that they had to control "the spenders"; and in some ways they found methods of doing it, whether it was peer pressure or PM pressure or publicity pressure outside or opposition pressure.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): That is a first-class suggestion.

Yes, Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I was wondering about the Study of Parliament group, because they have spent a fair

[*Translation*]

Lachance. J'ai remarqué que cela n'a pas été fait dans le texte anglais que nous avons reçu, et les témoins qui comparaîtront se demanderont ce que sont des «*volatile motions*», alors qu'il s'agit en fait de «*votable motions*».

Le vice-président (M. W. Baker): Très bien.

M. Huntington: Je pense que le greffier devrait corriger cette erreur. Maintenant, au sujet des témoins: je pense que c'est là une bonne liste, une liste complète. Je pense que le Conseil du Trésor devrait s'entendre, car le contrôleur général est un sous-ministre du Conseil du Trésor, et je ne pense pas qu'on devrait demander au Conseil du Trésor de comparaître devant nous pour avoir un débat interne, mais il devrait . . .

Le vice-président (M. W. Baker): Ce serait peut-être très utile.

M. Huntington: Eh bien, peut-être que les deux sous-ministres devraient comparaître en même temps.

Le vice-président (M. W. Baker): C'est là une perspective fascinante; du moins, c'est ce qui m'est venu à l'esprit lorsque j'ai lu cette liste.

Monsieur Cullen, vous aviez levé la main?

M. Cullen: Je me demande: vous avez soulevé un commentaire général, à savoir le «Conseil du Trésor» comme témoin. A mon avis, il y a un domaine où nous pourrions effectivement acquérir des connaissances réelles, car il y a eu d'anciens secrétaires du Conseil du Trésor, et même si nous les rencontrerions à huis clos, parce que, en dernière analyse, ils ont une responsabilité envers le gouvernement, que ce soit d'après le système d'enveloppes ou l'ancien système . . . Je me souviens qu'avant le système d'enveloppes, alors que j'étais au cabinet, le Conseil du Trésor et ses représentants nous faisaient le point en disant: bon, voilà où nous en sommes aujourd'hui; si nous acceptons tout ce qui a été présenté, voilà où nous en serons en 1984 ou 1985. C'était vraiment un mécanisme de contrôle, et les ministres du cabinet et le cabinet devaient commencer à établir des priorités, afin de ne pas excéder cela.

Donc, que les gens le croient ou non, il y avait un effort sincère pour restreindre ces sommes; on soulignait par exemple que si nous devions accepter 200,000 immigrants par année: voilà ce que cela nous coûte, voilà ce que c'est aujourd'hui, et voilà ce que ce sera telle ou telle année. Il me semble que nous devrions envisager la comparution de plus d'un représentant de ce secteur en particulier, car ils avaient la responsabilité de savoir qu'ils devaient contrôler les ministres du cabinet, qu'ils devaient contrôler «les dépenseurs»; et, de différentes façons, ils ont trouvé des méthodes pour le faire, que ce soit les pressions de leurs collègues ou des députés, les pressions de la publicité ou les pressions de l'opposition.

Le vice-président (M. W. Baker): Voilà une excellente suggestion.

Oui, monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je me pose des questions au sujet du groupe de l'étude du Parlement, car il a consacré beaucoup d'efforts à étudier toute la question de l'imputabilité.

[*Texte*]

amount of their efforts on looking at the whole question of accountability.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes. Who led in that? Did Sharp lead in that?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): He was invited and he gave the first paper on it, and they have had a number of meetings on these questions.

Mr. Cullen: I am sorry; I did not hear the suggestion—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): It was the Study of Parliament group.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): They have spent some effort on it; the question of accountability has basically been their thing.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I think if you would approve of this general list, then, with the additions that we have discussed . . . . I think Mr. Cullen's suggestion is we have to do a bit of research with respect to that and also with respect to the latter one as to who among them—

• 1130

Mr. Cullen: I am content to leave that with the steering committee.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes, all right.

Mr. Cullen: You may find somebody who was a former Secretary of the Treasury Board and whom you do not feel would make a good witness or an appropriate—it just seemed to me there is an area of expertise there, because I tell you that they are very much aware— they did not have the final say about how much money, but they certainly pointed out the—

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): My inclination, if I may say so, on whether committee hearings are in camera or open is that they ought to be open unless there is some very good reason for them to be in camera. I hope you would agree with that.

Mr. Cullen: I have no problem with that.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Okay.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: What is the format that you recommend, Mr. Chairman, when we have our encounters with our witnesses? Will the witnesses be expected to comment on the paper, or will they be expected to come and comment at large and just refer *en passant* to what we propose? In other words, do we want them to shoot holes through the paper and then enlighten us in our further discussion, or do we want to give them the paper but after that they just drift along and comment the way they want? What is the format we are going to ask the witnesses to abide by?

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I presume the paper that has been submitted by members of this committee would form part of the critical mass of material they would have to deal with. I would assume that is the case. And I would

[*Traduction*]

Le vice-président (M. W. Baker): Oui. Qui dirigeait ce groupe? Était-ce M. Sharp?

M. Reid (Kenora—Rainy River): Il fut invité et c'est lui qui déposa le premier document sur la question, et ils ont tenu un certain nombre de réunions sur ces sujets.

M. Cullen: Excusez-moi, je n'ai pas entendu la suggestion . . .

Le vice-président (M. W. Baker): Il s'agit du groupe de l'étude du Parlement.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Ils y ont consacré des efforts, surtout à la question de l'imputabilité.

Le vice-président (M. W. Baker): Alors, avec les ajouts dont nous avons discuté, je pense que vous êtes généralement d'accord sur cette liste . . . La suggestion de M. Cullen, c'est que nous fassions un peu de recherche sur la question, ainsi que sur le dernier point, à savoir qui d'entre eux . . .

M. Cullen: Je suis en faveur de laisser le comité directeur régler cette question.

Le vice-président (M. W. Baker): D'accord, très bien.

M. Cullen: Vous pourriez peut-être trouver un ancien secrétaire du Conseil du Trésor qui, à votre avis, ne ferait pas un bon témoin ou un témoin approprié—il me semble cependant qu'il y a là tout un domaine de compétence, parce qu'ils sont tellement au courant—ils n'ont jamais eu le dernier mot sur les sommes d'argent, mais ils ont bien montré . . .

Le vice-président (M. W. Baker): Personnellement, je pense que les séances du comité devraient être ouvertes au public, à moins d'avoir de très bonnes raisons de les tenir à huis clos. J'espère que vous êtes d'accord avec moi là-dessus.

M. Cullen: Cela ne me pose aucun problème.

Le vice-président (M. W. Baker): Très bien.

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Quelle formule recommandez-vous, monsieur le président, pour nos rencontres avec les témoins? Allons-nous demander aux témoins de formuler leurs observations sur le document de travail, ou allons-nous leur demander de venir faire des observations générales, avec quelques brefs commentaires sur nos recommandations? En d'autres termes, est-ce que vous voulez les voir démolir notre document et nous éclairer dans nos discussions à venir, ou voulez-vous simplement leur remettre le document à titre d'information? Comment allons-nous demander aux témoins de procéder?

Le vice-président (M. W. Baker): A mon avis, le document soumis par des membres de ce Comité devrait être considéré comme faisant partie de la masse de documents dont ils auront à traiter. C'est ce que je pense. Et je pense—j'ai peut-être

[*Text*]

assume—I have assumed; and I may be wrong— each of the witnesses who would come would have sent to them, with the invitation, a copy of this paper.

Mr. Lachance: And a recommendation to comment on it?

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): To comment on this paper. I would assume that.

Now, I do not think we should prohibit a witness, if that witness has something to add to the discussion, from going beyond it. I do not think that is what you meant.

Mr. Lachance: No, of course not.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): But if you agree with that process—is that agreeable? It is your paper.

Mr. Lachance: In other words, do we present them with this paper as being the working document of the committee, and as such they should comment on it and then add whatever they want to add to it?

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): I think that would be very helpful, and it would certainly be helpful to the committee. I think it would be, in any event, and my respectful submission to the committee is that that would be a helpful suggestion.

Mr. Huntington: Members appreciate that this paper is the result of some eight years of work on the Public Accounts committee, a year as chairman through that very critical phase, nine months as a minister, experience and reading; and I have been out to senior civil servants who have been financial officers within the system; I have been in discussions with Harry Rogers, I have been in discussions with the Auditor General. In piecing this together I have tried to get as balanced an input as we can. We have been in discussions with Mr. Laundy and the Library of Parliament. You asked for a paper that was rationalized and balanced and that would focus the issue of accountability, and that is what that paper is. It is not coming out of my head or Claude-André's head. It is what we have been able to put together out of the total experience.

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes. That is why, Mr. Huntington, I suggest that that paper go with the invitation, and that the emphasis on the invitation be on the comment on that paper. But I added that I did not think you could preclude a witness from putting in a thought of his own.

Mr. Huntington: That is right.

Mr. Cullen: With Claude-André's caveat, that this is a working paper; because there are things in here that I have heard already from this committee they do not like, or would change, et cetera.

[*Translation*]

tort—mais je pense que chacun des témoins qui viendra comparaître devrait recevoir une copie de ce document avec son invitation.

M. Lachance: Avec une invitation de formuler des commentaires sur le document?

Le vice-président (M. W. Baker): C'est ce que je pense.

Mais nous ne devrions pas, à mon avis, interdire aux témoins, s'ils ont quelque chose à ajouter à la discussion, de s'éloigner du document. Je ne crois pas que c'est ce que vous vouliez dire.

M. Lachance: Non, pas du tout.

Le vice-président (M. W. Baker): Mais si vous êtes d'accord avec le processus . . . êtes-vous d'accord? C'est votre document.

M. Lachance: En d'autres termes, nous pourrions leur dire qu'il s'agit là du document de travail du comité et qu'ils sont invités à formuler des observations sur ce rapport et qu'ils peuvent ajouter ce qu'ils veulent?

Le vice-président (M. W. Baker): Je pense que cela serait très utile, et très utile pour le Comité. C'est là mon humble avis. Mais qu'en pensent les membres du Comité?

M. Huntington: Les membres du Comité savent bien que ce rapport est le résultat de huit années de travail au Comité des comptes publics, d'un an de travail comme président à une époque critique, neuf mois comme ministre, d'une grande expérience personnelle et de nombreuses lectures. J'ai également rencontré des hauts fonctionnaires qui ont travaillé comme experts financiers à l'intérieur du système. J'ai également rencontré Harry Rogers, ainsi que le vérificateur général. Mon apport est aussi équilibré que possible. Nous avons rencontré M. Laundy et des agents de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Vous nous avez demandé un document logique et équilibré et qui porterait surtout sur la question de l'imputabilité. C'est donc ce que nous avons fait. Ce rapport n'est pas le produit de mon imagination ni de celle de Claude-André. Il s'agit d'une compilation de l'ensemble de l'expérience acquise dans ce domaine.

Le vice-président (M. W. Baker): Très bien; et c'est justement pourquoi, Monsieur Huntington, je suggère que ce document soit envoyé aux témoins avec leur invitation à comparaître et qu'on leur demande de formuler des commentaires sur votre rapport. Mais j'ai également ajouté que je ne pensais pas que nous pourrions empêcher un témoin de formuler ses propres idées.

M. Huntington: C'est exact.

M. Cullen: Mais il ne faudrait pas oublier d'y ajouter la réserve de Claude-André, à savoir qu'il s'agit d'un document de travail. En effet, il contient des éléments qui ne reçoivent pas l'approbation de tous les membres du Comité et qui sont susceptibles de changer.

[*Texte*]

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): Yes, very much so.

Thank you.

Mr. Cullen: Do we turn these back in now, or do we keep them?

The Vice-Chairman (Mr. W. Baker): No, that is a public document.

If there are no other comments, thank you very much. It has been a very good discussion this morning. Thank you.

We are meeting in the afternoon, by the way, on the 25th, not in the morning. The notice will go around.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

Le vice-président (M. W. Baker): Vous avez tout à fait raison.

Merci.

M. Cullen: Devons-nous vous remettre nos exemplaires, ou pouvons-nous les conserver?

Le vice-président (M. W. Baker): Non, il s'agit d'un document public.

Si vous n'avez rien d'autre à ajouter, je vais vous remercier. La discussion de ce matin a été fort stimulante. Merci beaucoup.

Pour ce qui concerne notre réunion du 25, elle aura lieu l'après-midi plutôt que l'avant-midi. Vous recevrez l'avis de convocation.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, November 26, 1981

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le jeudi 26 novembre 1981

Président: M. Tom Lefebvre

Standing Committee on Procedure and Organization

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on Standing Orders and Procedure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

WITNESS:

(See back cover)

Comité permanent de la Procédure et de l'Organisation

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la Procédure

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Ron Huntington, M.P.;
Mr. Claude-André Lachance, M.P.

L'honorable Ron Huntington, député;
M. Claude-André Lachance, député.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, November 25, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le jeudi 25 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

29123—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker
Mr. Ian Deans

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker
M. Ian Deans

Messrs. — Messieurs

Allmand	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Blaikie	Epp	Lewis	Simmons
Collenette	Herbert	Mayer	Smith
Cousineau	Huntington	McGrath	Thacker—(20)
Cullen			

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, November 25, 1982:
Mr. Allmand replaced Mr. Daudlin.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 25 novembre 1982:
M. Allmand remplace M. Daudlin.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 25, 1982
(28)

[*Text*]

The Special committee on Standing Orders and Procedure met at 3:44 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser and Mr. John Holtby, Advisors to the Committee.

Witness: Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its Committees (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

Members resumed consideration of the document entitled *Accountability: Closing the Loop* by Messrs. Huntington and Lachance (*See Appendix "SPRP-3" in Issue No. 8 of the Minutes of Proceedings and Evidence*).

The witness made an opening statement and answered questions.

At 4:58 o'clock p.m., on motion of Mr. Thacker, it was agreed,—That the sitting continue, *in camera*.

The Committee discussed its future business.

At 5:36 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 NOVEMBRE 1982
(28)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner les règlements et la procédure s'est réuni aujourd'hui à 15h44 sous la présidence de M. Lefebvre, président.

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean—Carleton*), Blaikie, Collenette, Herbert, Huntington, Lachance, Lefebvre, Mayer, McGrath, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présents: MM. Alistair Fraser et John Holtby, conseillers du Comité.

Témoin: M. Gordon Robertson, président, Institut de recherches politiques.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982, portant sur le Règlement de la Chambre et la procédure à la Chambre et dans ses comités (*Voir procès-verbal et témoignage du mardi 29 juin 1982, fascicule nº 1*).

Les membres reprennent l'étude du document intitulé *Responsabilités: Boucler la boucle*, présenté par MM. Huntington et Lachance (*Voir appendice «SPRP-3», fascicule nº 8 du procès-verbal et des témoignages*).

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 16h58, sur motion de M. Thacker, il est convenu,—Que la séance se poursuive à huis clos.

Le Comité étudie l'ordre de ses prochains travaux.

A 17h36, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart,

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, November 25, 1982

• 1545

The Chairman: Good afternoon, ladies and gentlemen. Before calling on our distinguished witness, I guess we should have a short period of self-congratulatory feeling around this committee. We have just made a very important breakthrough in the House of Commons. I guess you all are aware that there will be a debate on Monday, and that all parties have announced officially that they approve our report—that is, in every word and every recommendation. I think this is something we should note on the record of this committee as well. I wish to congratulate you once again and let you know how much I appreciate your co-operation and that of all our excellent staff and everyone who has helped us. I think we will know in years to come that a group of MPs can bring about parliamentary reform when they work as members of Parliament and not, necessarily, as representatives of the various parties. So once again, thank you very much.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): If I may say so, I want to share in what you have said. I think it was very interesting. I think if you check the annals, you may find that it was an historic chain of events which will end on Monday night in process. But historic or not, it is not the beginning of the end; it is the end of the beginning, and I think the committee should be pleased.

I think also that, as members of the committee, we should all consider participating in that debate. I do not think our submissions should be very long, but I think there will be concerns raised about uncertainties, et cetera, because experiments are all they are—just that: experiments—and I think each of us should give consideration to participating perhaps in that debate from the point of view basically of answering those concerns, if we can.

In any event, I must say I am very pleased to have worked with you. We all are pleased to have worked together, I think, in this committee, sir.

The Chairman: Thank you. Mr. Blaikie.

Mr. Blaikie: I would like to associate myself with what has already been said, and say that I feel a little bit excited actually that something might actually occur. It is a novel experience around here, and I have been around briefly enough to be excited but also long enough to . . . I will be holding my breath until 10.00 p.m. Monday night. I just hope that, when the experiment does come into being as I am positive now it will, the kind of co-operation which has been evident in this committee will continue. As members of the committee, I think we will have a responsibility to be available and to help

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 25 novembre 1982

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. Avant de céder la parole à notre éminent témoin, je pense que nous pourrions consacrer quelques instants à nous féliciter mutuellement comme nous semblons tous en avoir envie. Nous venons en effet de réaliser une percée très importante à la Chambre des communes. Vous savez tous sans doute que lundi sera journée de débat à la Chambre et que tous les partis ont officiellement annoncé qu'ils donnaient leur aval à notre rapport sans vouloir en changer un iota. Toutes nos recommandations ont ainsi reçu leur assentiment et je pense que la chose convient d'être notée à notre compte rendu. Une fois encore, je tiens à vous féliciter tous et à vous faire savoir à quel point votre coopération de même que celle de tous nos excellents collaborateurs et de tous ceux qui sont venus nous aider m'ont fait plaisir. On saura, dans les années futures, qu'un groupe de députés peut effectivement être à l'origine d'une réforme parlementaire en travaillant en leur qualité de députés du Parlement et pas nécessairement de représentants des divers partis politiques. Une fois encore donc, merci.

M. Baker (Nepean—Carleton): Si vous me le permettez, j'aimerais abonder dans votre sens. L'expérience a été pour moi extrêmement intéressante. Si l'on remonte dans les annales du Parlement, on se rend compte que la soirée de lundi sera l'aboutissement d'une longue suite historique d'événements. Quoi qu'il en soit, histoire ou pas, ce n'est pas le commencement de la fin mais plutôt la fin du commencement, et le Comité devrait, j'imagine, s'en réjouir.

Je dirais également qu'en notre qualité de membres de ce Comité, nous devrions tous envisager de participer au débat de lundi. Je ne pense pas que nous dussions intervenir ainsi très longuement, mais j'imagine que nos collègues auront quelques points d'interrogation, notamment à propos de l'incertitude qui entoure cette réforme, dans la mesure où les expériences ne sont jamais que des expériences, et dès lors je pense que nous devrions tous, comme je l'ai dit, envisager de participer à ce débat pour essayer précisément et avant toute autre chose de dissiper si nous le pouvons ces points d'interrogation.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais ajouter que je suis très heureux d'avoir pu travailler avec vous; et j'imagine que c'est notre cas à tous, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Blaikie.

M. Blaikie: J'aimerais moi aussi apporter mon écot et, pour faire suite à ce qu'ont dit mes deux préopinants, préciser que la suite d'événements qui semblent s'annoncer ne laisse pas de m'enthousiasmer. Il s'agit pour le Parlement d'une expérience sans précédent; quant à moi, je suis suffisamment néophyte au Parlement pour avoir conservé mon enthousiasme, mais j'y siège également depuis suffisamment de temps . . . disons que je vais croiser les doigts jusqu'à 22 heures lundi soir. J'espère simplement que lorsque l'expérience commencera comme j'imagine que ce sera le cas, cette même coopération dont a

[*Texte*]

our colleagues understand just what the experiment is about, and what it is like. There is going to be some interpretative work which will need to be done as we move into the experiment in January. So I am looking forward to that.

I also would like to note, Mr. Chairman, something which I do not know if it has occurred to anybody, which is that we are going to be away for the first week of the experiment and maybe that is a good thing. But everybody else will be trying to figure out what is going on and none of us will be here to explain it. It should be interesting.

The Chairman: I am glad you mentioned that, Mr. Blaikie. A couple of people did mention it to me just before the meeting started, and we will be going into an in camera session about 5.00 p.m. I think that is one of the subjects we will want to discuss. What you have said is important. We will have other details as well as to the future work of this committee. I wish to thank you once again for your kind words and I am very happy to have been associated with all of you. Mr. Herbert, please.

Mr. Herbert: Mr. Chairman, on Mr. Baker's suggestion that we speak on Monday, I do not think we should have an orchestrated discussion, but it will be an excellent opportunity for us in the House to cover some of the points which should be underlined or maybe explained.

• 1550

And, may I suggest, that each of us might take a piece, or some part, to make sure we cover the various aspects that we want to talk about on Monday. I assume we are all going to take up 10 minutes or so, but instead of all covering the same ground, we could each take a particular part of the report that we might find worth explaining for the benefit of the public. It might be a worthwhile exercise.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Provided of course, Mr. Chairman, he does not dominate the discussion.

Mr. McGrath: Ten minutes apiece; that is a little much.

The Chairman: Yes, that is true. We have some of our colleagues who are not members of the committee who may wish to bring to our attention certain of our recommendations that they have problems with; and yet again, the members who have worked on this report for the last four or five months, a lot of them feel that it is owed to them that they participate. So let us hope that our colleagues will understand and we will have both kinds of speeches on Monday.

I am very pleased on behalf of the committee this afternoon to welcome to our committee, as a witness, a very distinguished Canadian in the person of Mr. Gordon Robertson. Mr. Robertson began his distinguished career with the federal

[*Traduction*]

bénéficié le Comité se poursuivra. En notre qualité de membres de ce Comité-ci, nous avons, je crois, la responsabilité d'être présents et d'aider nos collègues à comprendre de quoi il retournera au juste. Certaines interprétations devront encore être effectuées d'ici le début de notre expérience au mois de janvier, expérience que j'attends avec impatience.

J'aimerais également signaler, monsieur le président, le fait, et je ne sais pas si quelqu'un d'autre y a pensé, que nous serons absents pendant la première semaine de la mise en place du nouveau régime, ce qui sera peut-être une bonne chose. En revanche, tous nos autres collègues vont devoir s'efforcer de comprendre ce qui se passera alors que nous n'y serons pas pour le leur expliquer. Voilà qui devrait être intéressant.

Le président: Je suis heureux que vous l'ayez mentionné, monsieur Blaikie. Une ou deux autres personnes m'en ont également parlé juste avant le début de la séance, et comme nous allons nous réunir à huis clos vers 17 heures, j'imagine que ce sera là l'un des points dont nous voudrons discuter. Ce que vous avez dit est important. Nous aurons d'autres détails à régler également à propos des travaux futurs du Comité. Je tiens à vous remercier une fois encore de votre gentillesse et vous dire que j'ai vraiment eu plaisir à travailler avec vous tous. Monsieur Herbert je vous prie.

M. Herbert: Monsieur le président, pour en revenir à ce que disait M. Baker quand il nous engageait à prendre la parole lundi, je ne pense pas que cette discussion doive être véritablement orchestrée, mais il n'empêche que ce sera pour nous une excellente occasion d'évoquer à la Chambre certains éléments qui méritent peut-être d'être soulignés ou expliqués.

J'aimerais proposer que chacun de nous aborde une partie ou un élément du rapport, ce qui nous permettrait de couvrir tous ceux dont nous voulons parler lundi. J'imagine que nous allons tous utiliser nos dix minutes, mais au lieu de nous éparpiller en parlant tous de la même chose, nous pourrions nous arranger pour choisir chacun une partie du rapport, partie que nous jugeons utile d'expliquer publiquement. Ce serait peut-être une façon utile de procéder.

M. Baker (Nepean—Carleton): À condition bien entendu, monsieur le président, qu'il ne monopolise pas la discussion.

M. McGrath: Dix minutes par personne, c'est un peu beaucoup.

Le président: C'est exact, en effet. Certains de nos collègues qui ne font pas partie du Comité voudront peut-être porter à notre attention certaines de nos recommandations qui leur posent des problèmes. Toutefois, une fois encore, les membres du Comité qui ont travaillé à ce rapport depuis quatre ou cinq mois ont sans doute pour la plupart le sentiment qu'il leur revient de participer au débat. Espérons donc que nos collègues le comprendront et que lundi soir, nous aurons des interventions de part et d'autre.

Au nom du Comité, je suis très heureux de souhaiter la bienvenue cet après-midi à notre témoin en la personne de M. Gordon Robertson, un très éminent Canadien. M. Robertson a commencé sa brillante carrière au sein du gouvernement

[*Text*]

government in 1941 and has held a variety of very, very important posts, including that of Deputy Minister of Northern Affairs and National Resources. He also worked very closely with three prime ministers: Mr. Pearson, Mr. Trudeau and Mr. Clark, first as a Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, and subsequently, as Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

Since he has been so extremely in the public service, he has continued to be very active in a private capacity as President for the Institute for Research on Public Policy. Mr. Robertson's remarks will be followed, of course, with a question period. He has requested that he be free to leave at approximately 4.55 p.m. and we will naturally try to limit ourselves to short questions expecting short answers; and we will all be able to agree that Mr. Mr. Robertson, your testimony is anxiously awaited. I had better give you the floor without any further ado.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): On a point of order, I wonder if it should also be noted for the record that for his public service Mr. Robertson was sworn in as a Member of Her Majesty's Privy Council for Canada.

The Chairman: Very good. Thank you. Mr. Robertson.

Mr. Gordon Robertson (President, Institute for Research on Public Policy): Thank you very much, Mr. Chairman. If it would not be out of the way, out of place, may I say as a member of the public how much I congratulate the committee on the success that has obviously been achieved with its first report. As a public servant for over forty years, I watched the proceedings of Parliament and sometimes wondered whether reform was ever going to be possible. It really is most encouraging to know that it is possible. And I do, as a member of the public, want to congratulate the committee on what seems to be about to happen.

So far as my own comments are concerned, Mr. Chairman, they will be limited, if it would be satisfactory, to the part of the document entitled *Accountability : Closing the Loop,* which I have read with great interest, and particularly the parts entitled "Ministerial Accountability" and "Bureaucratic Accountability." I do not have any particular expertise on any portion of it, but through my own experience as a public servant, I did come to conclusions that are very, very similar, if I may say so, to a large part of what is suggested in the document. There is one part in that area, in the section on bureaucratic responsibility or accountability, with which I do not agree and perhaps I could deal with that when I come to it.

In general, I have long felt that the present basis of accountability to Parliament, which is based solely on the principle of ministerial responsibility, is inadequate, and that it leads to an insufficient and unreal degree of accountability. The doctrine of ministerial responsibility for everything that goes on in a department may have been realistic once, when the functions

[*Translation*]

fédéral en 1941 et il y a occupé toute une série de postes extrêmement importants dont celui de sous-ministre des Affaires du Nord et des Ressources nationales. Il a également travaillé en très étroite collaboration avec trois premiers ministres, MM. Pearson, Trudeau et Clark, en premier en qualité de greffier du Conseil privé et de secrétaire près le Cabinet et, ultérieurement, en qualité de secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales.

Non seulement a-t-il été très actif au sein de la Fonction publique, mais encore a-t-il continué de l'être dans le secteur privé en assumant le poste de président de l'Institut de recherches politiques. L'exposé de M. Robertson sera comme de coutume suivi d'une période de questions et de réponses. M. Robertson nous a toutefois demandé de pouvoir nous quitter vers 16h55 et nous allons bien entendu faire tout notre possible pour nous limiter à des questions très courtes dans le but d'obtenir des réponses toutes aussi courtes. Votre témoignage, monsieur Robertson, est attendu avec impatience comme vous pouvez l'imaginer. Dès lors, sans plus attendre, je vous cède la parole.

M. Baker (Nepean—Carleton): Un rappel au Règlement, si vous me le permettez, monsieur le président. Il faudrait peut-être également signaler que, dans le cadre de ses activités à la Fonction publique, M. Robertson a également été nommé au Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada.

Le président: En effet, je vous remercie. Monsieur Robertson.

M. Gordon Robertson (président, Institut de recherches politiques): Merci beaucoup, monsieur le président. Si ce n'est pas déplacé, j'aimerais préciser qu'en ma qualité de simple citoyen, je tiens moi aussi à féliciter le Comité pour le succès de son entreprise qui s'est concrétisé par le dépôt de son premier rapport. Ayant été fonctionnaire pendant plus de 40 ans, j'ai longtemps suivi les travaux parlementaires en me demandant parfois si une réforme allait jamais être possible. Il est effectivement très encourageant de constater qu'une réforme est effectivement possible. En ma qualité de simple citoyen, je tiens donc moi aussi à féliciter le Comité pour ce qui, semble-t-il, va bientôt se produire.

Quant à mon exposé, monsieur le président, il sera court et je me limiterai, si vous le voulez bien, au chapitre du document intitulé *Responsabilité: boucler la boucle* que j'ai lu avec beaucoup d'intérêt et aux parties qui sont intitulées «Responsabilité ministérielle» et «Responsabilité des fonctionnaires». Je ne suis pas particulièrement spécialiste en la matière, mais ma propre expérience de fonctionnaire m'a amené à des conclusions qui sont dans une large mesure extrêmement proches de celles du document en question. Il y a toutefois une partie du document, celle qui traite de la responsabilité des fonctionnaires, avec laquelle je ne suis pas d'accord, et peut-être pourrais-je en dire quelques mots quand j'y arriverai.

D'une façon générale, je suis depuis longtemps d'avis que les fondements actuels de la responsabilité devant le Parlement, qui repose exclusivement sur le principe de la responsabilité ministérielle, sont insuffisants et que cela entraîne à son tour une responsabilité elle aussi insuffisante et qui correspond mal à la réalité. La doctrine de la responsabilité ministérielle

[*Texte*]

of government were relatively limited, but it has long ceased, in my judgment, to be real.

• 1555

A minister cannot possibly know everything that is going on in his department. It seems to me there are a number of things that are quite wrong with a doctrine that assumes the minister does know what is going on in every respect in his department. I think the doctrine that holds or tries to hold a minister responsible for administration has several adverse results, and I think it is really quite important to change it, in the first place, since it is clearly a fiction and clearly unreal, because the minister simply cannot know everything that goes on with administration.

It does, as I have suggested, undermine the capacity to have a genuine accountability by the people who ought to be accountable; and the people who ought to be accountable are the senior officers of the department, because it is they who are responsible for administration. And that is not simply a fact. It is based on a number of legal sources: the departmental acts, as interpreted under the Interpretation Act, the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act, and a number of other sources. So as I say, I think the concept that a minister is held responsible for administration diverts accountability from the real place and tends to make it unreal.

A second consequence, I think, is that the lack of a clear, genuine accountability by the public servants leads the public to the view that public servants are not held accountable. It has been my impression over the years that this public sense that the public servants are not really and effectively accountable erodes the confidence of the public in the institutions of government. It seems to me that has very adverse consequences for the country. It is especially serious at a time when governments are spending as much money as they are now spending, with all the things that governments take on.

The third adverse consequence of applying the doctrine to administration, I think, is that the attempt to make the minister responsible for administration has the result that the examination of the efficiency of administration and the effectiveness with which it is carried out gets drawn into the area of political partisanship. The document *Accountability : Closing the Loop* refers to the importance of having efficiency and effectiveness examined in a nonpartisan way. This seems to me to be very, very right, and I do not see how it is possible to have it examined in that nonpartisan way if one simply has the theory of ministerial responsibility.

These I think are the adverse consequences that flow from an unreal adherence to what may have been once real and sound but now I think has become a fiction.

[*Traduction*]

valable pour tout ce qui se passe au sein d'un ministère a pu être réaliste jadis, à une époque où les fonctions du gouvernement étaient relativement limitées, mais selon moi ce n'est plus le cas de nos jours.

Il est impossible pour un ministre de savoir tout ce qui se passe dans son ministère. Il me semble qu'une doctrine partant du principe que le ministre sait ce qui se passe dans tous les recoins de son ministère n'est pas valable à plusieurs égards. Une doctrine qui soutient ou tente de soutenir qu'un ministre est responsable de l'aspect administration produit plusieurs résultats négatifs et il importe, à mes yeux, de la modifier en conséquence dans la mesure où c'est de toute évidence une théorie, une fiction qui ne correspond pas à la réalité, en ce sens qu'il est impossible que le ministre sache tout ce qui se passe dans son administration.

Cette doctrine, comme je l'ai dit, a pour effet de s'opposer à ce qu'il y ait une véritable responsabilité de la part de ceux qui devraient être responsables; ceux qui devraient être responsables sont les hauts fonctionnaires du ministère en ce sens que ce sont eux qui sont responsables de la gestion. Cela, ce n'est pas seulement un fait, c'est une réalité juridique comme plusieurs sources peuvent le confirmer: les lois qui régissent les ministères, telles qu'elles sont interprétées aux termes de la Loi d'interprétation, la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et quelques autres aussi. Comme je l'ai dit donc, le concept selon lequel un ministre est tenu responsable de la gestion produit une responsabilité qui ne correspond pas à une réalité et a tendance à en faire une fiction.

Une seconde conséquence de cela est que, puisque les fonctionnaires de l'État ne sont pas véritablement responsables, cela porte la population à croire qu'ils ne le sont pas du tout. J'ai l'impression depuis plusieurs années que ce sentiment qu'a le public a amené celui-ci à ne plus faire confiance aux institutions gouvernementales. Voilà qui, à mes yeux, semble avoir des effets très négatifs pour tout le pays. La chose est particulièrement grave à une époque où les dépenses des gouvernements ont l'envergure que nous connaissons, à une époque où les gouvernements s'étendent dans de nombreux domaines.

Le troisième effet négatif de l'application de cette doctrine à l'administration est que, lorsqu'on essaye de rendre le ministre responsable de la gestion, l'examen de l'efficacité de son administration et de l'efficience de la gestion prête le flanc à la suggestivité politique. Le document intitulé «Responsabilité: boucler la boucle» souligne précisément l'importance d'un examen apolitique de l'efficacité et de l'efficience. Cette conclusion me semble absolument pertinente et je ne vois pas comment il pourrait être possible de garantir cet examen apolitique alors que nous ne pouvons tabler que sur la théorie de la responsabilité ministérielle.

Voilà pour moi quels sont les effets négatifs découlant de ce respect suranné d'un principe qui a pu jadis être parfaitement fondé mais qui, pour moi, n'est plus qu'une fiction de nos jours.

[*Text*]

I said at the outset, Mr. Chairman, that there was one part of the document that does cause me some concern. It comes at page 10 in the document, where it refers to the fact that apart from administration:

> . . . public servants have another important duty besides implementing policy: the provision of policy advice to Ministers and Cabinet. For this function they are primarily accountable to Ministers and Cabinet. There is, however, a legitimate interest of parliamentarians in the nature of the advice provided. Parliament should hold public servants accountable for the cost effectiveness of their advice . . .

And it goes on with a few other things in that regard.

I am really quite concerned about the suggestion that there should be an attempt by Parliament to hold bureaucrats, public servants, accountable for policy advice that they give.

• 1600

I think it would be very unwise to try to do it, for several reasons. In the first place, I think that if Parliament did try to exact an accountability on policy advice it would erode the basic responsibility of ministers for policy. In my judgment, that is what ministers are there for—for determining policy. It is they and the Cabinet who decide on policy, and it seems to me it would be a great mistake for Parliament to attempt to go behind the policy formulation and the policy decisions and to hold anyone but the minister and Cabinet responsible for policy. I have great worry at anything that would try to divide that responsibility.

A second thing that concerns me as a long-time public servant is that if there were an attempt to make public servants accountable for policy advice, I think this would have very serious effects on the confidential relationship that has to exist between a minister and a deputy minister.

Advice does not normally come to a minister in the form of a comprehensive document. It normally comes in the form of an exchange between a minister and his deputy, or his senior officials, about a problem, or possible policy options, exchanges of views . . . the examination of them—and one of the fundamentals of the process, in my experience, is that there should be an absolute sense of confidence and confidentiality in which a full and free exchange of views can take place. I think if there were anything that intervened to diminish that sense of confidentiality and freedom and frankness it would be very serious for the ability of public servants to provide, and ministers to get, the best possible advice.

[*Translation*]

Je l'ai dit au départ, monsieur le président, il y a une partie du document en question qui me chiffonne un peu. Il s'agit de la page 10 du document en question où il est dit qu'en plus de l'administration:

> . . . outre l'application de la politique, les fonctionnaires ont une autre tâche importante: conseiller les ministres et le Cabinet en matière de politique. A cet égard, ils sont comptables surtout aux ministres et au Cabinet. Il est cependant normal que les parlementaires s'intéressent à la nature des conseils fournis. Le Parlement doit donc tenir les fonctionnaires responsables de la rentabilité de leurs propositions . . .

Et le document poursuit dans la même veine.

Je suis un peu troublé de voir préconiser ainsi que le Parlement devrait essayer de tenir les technocrates, les fonctionnaires, responsables des conseils qu'ils fournissent en matière de politique.

Il serait pour moi très peu avisé de tenter de le faire, et cela pour plusieurs raisons. En premier lieu, j'imagine que si le Parlement essayait effectivement d'imposer une responsabilité en matière de conseils d'ordre politique, il aurait pour effet de saper la responsabilité qu'assument fondamentalement les ministres en matière de politique. À mon avis, c'est là justement la fonction des ministres, l'établissement des politiques. Ce sont les ministres ainsi que le Cabinet qui décident des politiques à suivre, et il me semble que le Parlement aurait grandement tort de tenter de transcender la formulation des politiques et les décisions à caractère politique en en rejetant la responsabilité non plus exclusivement sur le ministre et sur le Cabinet, mais également sur des tiers. Toute intervention qui aurait pour effet de tenter de scinder cette responsabilité m'inquiéterait vivement.

Une deuxième chose qui me chiffonne en ma qualité de vétéran de la Fonction publique est que, si l'on essayait de rendre les fonctionnaires responsables des conseils qu'ils prodiguent en matière de politique, il y aurait des retombées très graves au niveau des rapports qui doivent forcément exister entre le ministre et son sous-ministre, rapports qui sont basés sur la confiance et le secret.

Il n'est pas courant que les conseils prodigués à un ministre le soient sous forme d'un copieux document. En temps normal, c'est simplement le fruit d'échanges entre le ministre et son sous-ministre ou ses hauts fonctionnaires, à l'occasion de la discussion d'un problème, de choix politiques possibles, de simples échanges de vues, et je dirais que mon expérience m'a montré que l'un des éléments fondamentaux de ce processus est que, pour qu'il y ait un échange parfaitement libre d'opinions, il faut que les protagonistes soient certains de pouvoir s'exprimer en toute confiance mais également dans le secret le plus absolu. Toute intervention qui aurait pour effet de saper cette confiance secrète, de miner cette liberté et cette franchise d'expression, serait extrêmement grave pour les fonctionnaires et pour les ministres en même temps, en ce sens qu'elle empêcherait les premiers de conseiller aussi valablement que possible les seconds.

[*Texte*]

I think the third worry that occurs to me, comes to me, is that if there were an attempt to determine what aspects of policy advice that a public servant was responsible for, as distinct from the minister, this could lead to controversies over sources of policy, and it could gradually drag deputy ministers into areas of partisanship and partisan argument.

I think this would, ultimately, undermine the basis for a non-partisan public service. The document refers to the concern of Parliament for the cost-effectiveness of policy advice. Well, if the policy advice is put into effect—if it is adopted and approved by the minister and government . . . — cost-effectiveness can be assessed in the administration. It will emerge in the administration and can be examined at that point. It is really not the cost-effectiveness of policy that is important, it seems to me, it is the cost-effectiveness as it emerges in administration and in programs.

So in my judgment, the development of a system of accountability for public servants is very, very important; but I would be quite worried about it if it extended beyond administration and got into policy.

Now if something of this kind were to be adopted it would be a very major step. It would be the first time, so far as I know, in Canada that there would be a clear doctrine of accountability—direct accountability—by senior public servants to Parliament or legislature. Up until now public servants have appeared before committees, but it has normally been to give advice and to give information, and the person accountable has been the minister.

So there would be a number of questions, I think, that would have to be addressed in instituting such a system.

• 1605

One would be what public servants would be held accountable. Would it be the deputy ministers only, plus the heads of Crown corporations, or would it go beyond that? I think this is quite important in terms of the internal management of the department. I would think at least at the outset it would be unwise to go beyond the deputy minister and the top official of Crown corporations, but this is something the committee might want to consider.

A second question, of course, would be the one I have been talking about: for what would the public servant be accountable? As I have indicated, I think it should be for administration only, and it would be risky to go beyond that . . . certainly risky at the outset to go beyond that.

A third question that occurs to me is what the ground rules would be when the accountable public servant appeared before

[*Traduction*]

La troisième inquiétude qui me vient à l'esprit est que, si l'on tente de déterminer quels sont les aspects de ces fameux conseils en matière de politique dont le fonctionnaire doit être tenu responsable, par opposition au ministre, les sources mêmes des politiques pourraient prêter à controverse, et les sous-ministres pourraient progressivement être amenés à prendre part à des différends empreints de subjectivité politique.

A ce moment-là, c'est tout le caractère apolitique de la Fonction publique qui serait remis en cause. Le document cité parle du souci qu'a le Parlement d'assurer la rentabilité des conseils prodigués en matière de politique. Je vous dirai quant à moi que si ces conseils sont concrétisés sous forme de politiques, c'est-à-dire s'ils sont adoptés et avalisés par le ministre et par le gouvernement, à ce moment-là, la rentabilité peut être évaluée au niveau de la gestion. En effet, le conseil qui a été donné à l'origine se concrétise par la gestion et peut être examiné sous cet angle. En réalité, ce n'est pas la rentabilité de la politique qui compte, du moins me semble-t-il, mais plutôt la rentabilité de la gestion et des programmes qui découlent de la politique en question.

A mes yeux donc, il est extrêmement important, et j'insiste, qu'on arrive à élaborer un processus de responsabilité axé sur le fonctionnaire, mais je serais extrêmement inquiet si cette responsabilité transcendait la simple gestion pour porter également sur la politique.

Cela dit, si un tel processus venait à être adopté, ce serait un progrès très important. Ce serait la première fois en effet, à ma connaissance du moins, que nous aurions au Canada une doctrine précise de la responsabilité, de la responsabilité directe, qu'ont les hauts fonctionnaires à l'endroit du Parlement ou de la députation. Jusqu'à présent, les fonctionnaires ont comparu devant les comités, mais le plus souvent, ils l'ont fait pour conseiller et renseigner, le ministre restant la personne responsable.

Dès lors, pour arriver à créer un système de ce genre, il faudrait d'abord trouver les réponses à toute une série de questions.

Premièrement, quels fonctionnaires seraient responsables de leurs actes. Uniquement les sous-ministres plus les dirigeants des sociétés de la Couronne ou irait-on plus loin? Je crois que c'est très important au niveau de la gestion interne du ministère. Je crois qu'au début, du moins, il ne serait pas sage d'aller au-delà des sous-ministres et des dirigeants des sociétés de la Couronne, mais votre Comité voudra peut-être y réfléchir.

Deuxièmement, bien entendu, comme j'en ai déjà parlé, de quels actes le fonctionnaire sera-t-il rendu responsable? Comme je l'ai déjà indiqué, je pense que cela devrait uniquement se limiter aux actes administratifs, et il serait risqué d'aller plus loin—certainement risqué d'aller plus loin au début.

Troisièmement, quelles devraient être les règles établies lors de la comparution d'un fonctionnaire responsable devant un

[*Text*]

a parliamentary committee. I think clearly, as the document suggest, it would have to be a non-partisan atmosphere and a non-partisan basis of questioning of the public servant. A second ground rule, I think, would have to be something that would take into account the fact that deputy ministers and senior public servants administer and operate under a great many restraints. Those restraints come from Treasury Board rulings, Public Service Commission rulings, requirements of the Official Languages Act, various things of that kind, and there will be a necessity to recognize this reality or I think the accountability would become unreal and unfair. So I think there would have to be a number of ground rules about the accountability.

Another question would be: what would be the forum of accountability? When the Lambert Commission looked at this matter, they recommended that accountability be in front of the Public Accounts committee. On the other hand, the estimates of departments go to a number of different committees and it might be that the accountability would be in front of the different committees. But in any case there would have to be a determination of where the accountability takes place and some common ground rules, I think, if it is more than one committee.

A final question that occurs to me is whether any legal changes are required in order to effect or bring about a proper accountability. I cannot think of any, but one would have to, I think, look at the various acts to see if there is anything that is necessary.

These, Mr. Chairman, occurred to me as the comments I might usefully make. In general, to revert, as I said at the outset, I think the suggestions in the document closing the loop are extremely constructive suggestions and could bring about a new reality in accountability which could have quite an important effect on departmental and governmental administration.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Robertson. I know that the committee members, including myself, will benefit not only from what you have just said but also from your answers to questions that have been brought forward by this report which was made by two of our members, Mr. Huntington and Mr. Lachance, and to whom we are greatly in debt. I am sure this discussion, which is on one of the most important phases of our study, will bear much fruit in the recommendations we will be making in the future.

Mr. Huntington, I believe, as co-author of this report, I would like to give you the first opportunity questions to our witness, followed by Mr. Lachance.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. I did not know that I was going to be given that distinguished position.

May I just say to Mr. Robertson that naturally I am very pleased at your reaction to the paper and to your comments on accountability.

[*Translation*]

comité parlementaire? Comme le suggère ce document, il me semble indispensable que cet interrogatoire de fonctionnaires se déroule dans une atmosphère non partisane. Une deuxième règle, à mon avis, devrait tenir compte du fait que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires sont assujettis dans leur travail à de très nombreuses restrictions. Ces restrictions sont imposées par les directives du Conseil du Trésor, celles de la Commission de la Fonction publique, celles de la Loi sur les langues officielles, et cetera, et il sera indispensable de reconnaître cette réalité, sinon cet exercice deviendra irréel et injuste. Je pense donc qu'il faudra établir un certain nombre de règles régissant la conduite de l'interrogatoire.

Quatrièmement, à qui confier le soin de ces questions? Lorsque la Commission Lambert a étudié cette question, elle a recommandé de la confier au Comité des comptes publics. D'un autre côté, les prévisions budgétaires des ministères sont étudiées par un certain nombre de comités différents et il se pourrait que ces questions de responsabilité soient posées par les différents comités. Cependant, il faudrait déterminer de toute manière devant quelle tribune cet exercice doit avoir lieu et établir certaines règles communes si cela concerne plus d'un comité.

Pour finir, je me suis demandé si des changements juridiques étaient nécessaires pour que cet exercice ne soit pas futile. Je n'en vois pas, mais à mon avis, il faudrait étudier les diverses lois pour le déterminer.

Monsieur le président, ce sont les commentaires que je jugeais utiles de faire. D'une manière générale, pour revenir à ce que j'ai dit au début, les suggestions contenues dans le document de boucler la boucle sont extrêmement constructives et pourraient conférer une nouvelle réalité à la responsabilité tout en ayant une incidence importante sur l'administration ministérielle et gouvernementale.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Robertson. Je sais que les membres du Comité, y compris moi-même, bénéficieront non seulement de ce que vous venez de dire mais également de vos réponses aux questions qui ont été soulevées par ce rapport qui a été rédigé par deux de nos membres, MM. Huntington et Lachance, auxquels va toute notre gratitude. Je suis certain que cette discussion portant sur une des phases des plus importantes de notre étude influera beaucoup sur nos recommandations à venir.

Monsieur Huntington, en tant que co-auteur de ce rapport, j'aimerais vous donner le premier la possibilité de poser des questions à notre témoin; vous serez suivi de Monsieur Lachance.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Je ne me doutais pas qu'on me ferait cet honneur.

J'aimerais tout d'abord dire à Monsieur Robertson que naturellement je suis très heureux de ses réactions et de ses commentaires relatifs à notre rapport sur la responsabilité.

[*Texte*]

• 1610

I sense that with the exception of that one area, that Parliament should hold public servants accountable for the cost-effectiveness of their advice at the very least, in terms of whether the proposed policy will accomplish the stated objectives in the most economical, efficient, and effective manner possible—that is really the one area of concern that you have with the paper, and if that were withdrawn for the time being and for further examination, I sense, subject to answers to the questions you have put to the committee, you think the committee is wise in pursuing a full examination of the nucleus of ministerial accountability as laid out in this paper and bureaucratic accountability. So you and I are in exactly the same plane.

Mr. Robertson: That is entirely correct, Mr. Huntington. That is my only point of exception or difference.

Mr. Huntington: Well, Mr. Chairman, I am a very malleable, easy guy to get along with.

The Chairman: He tripped on the answers, though.

Mr. Huntington: I realized when we were putting that particular section in that it could be a stickler, and if that were to impede progress in this area or impede the progress of this committee in this area, I could agree with our distinguished witness that that particular sentence be tabled for discussion sometimes down the road, after we have got into and through the meat of the situation here; because I would not want us to hold up progress with a lengthy debate on that particular issue.

As to the form of accountability for public servants, I would agree, Mr. Robertson, that the accountability should be with deputy ministers and with the heads, including probably the chief executive officer of Crown corporations or quasi non-governmental bodies. I would agree completely with that.

I would also say that the forum already has a very successful history in the evolution of our Standing Committee on Public Accounts. The paper delivers an expansion of the use of that committee for the examination of deputy ministers, and another committee for the examination of heads of the Crown corporations and quasi non-governmental bodies.

So I am not worried about that part of your concern. I think there is a pattern that has developed, and as long as it is understood that the committees and the subcommittees under the Public Accounts committee stay away from policy, as is the case now, I think we have a set of precedents in place that hold us in good stead for delivery into this era which you, I think, agree is necessary in light of the growth of modern government.

The legal changes required to bring about a proper accountability—I do not know what they are either.

Mr. Robertson: I am not sure there are any, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I think it is really up to the goodwill of this committee and the goodwill of Parliament, in liaison with people like yourself, to create the environment for this.

[*Traduction*]

J'ai l'impression qu'à l'exception de cette responsabilité parlementaire des fonctionnaires pour la sagacité financière de leurs conseils devant permettre, pour le moins, de réaliser les objectifs énoncés d'une politique de la manière la plus économique, la plus rentable et la plus efficace possible—c'est la proposition qui semble véritablement vous poser le plus de problèmes—j'ai l'impression que si nous la retirions pour le moment et pour étude supplémentaire, sous réserve de réponses aux questions que vous nous avez posées, vous estimeriez que le Comité a raison de poursuivre l'examen total de la responsabilité ministérielle telle qu'elle est exposée dans ce document ainsi que la responsabilité bureaucratique. Nous sommes donc, vous et moi, exactement sur la même longueur d'ondes.

M. Robertson: C'est tout à fait exact, monsieur Huntington. C'est mon seul point de divergence.

M. Huntington: Monsieur le président, je suis un esprit très malléable et très ouvert.

Le président: Il a pourtant trébuché sur les réponses.

M. Huntington: Je me suis rendu compte qu'en inscrivant cette proposition, cela pourrait poser des problèmes, et si cela devait faire obstacle au progrès de ce Comité dans ce domaine, je peux accepter la proposition de notre éminent témoin de reporter la discussion à ce sujet à une date ultérieure, une fois que nous aurons dressé le constat de la situation, car je ne voudrais pas qu'un long débat sur cette question particulière nous empêche de progresser.

Pour ce qui est des fonctionnaires responsables, je suis d'accord avec vous, monsieur Robertson, cela devrait se limiter aux sous-ministres et aux dirigeants, y compris, vraisemblablement, les directeurs exécutifs des sociétés de la Couronne ou des organismes quasi indépendants. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

J'ajouterais que nous pouvons considérer l'évolution de notre Comité permanent des comptes publics comme un véritable succès. Ce document préconise une utilisation accrue de ce comité pour l'audition des sous-ministres, et d'un autre comité pour l'audition des dirigeants de sociétés de la Couronne et d'organismes quasi indépendants.

Je ne me fais donc pas trop de soucis à ce sujet. Il existe déjà une tradition, et tant qu'il sera compris que les comités et les sous-comités du Comité des comptes publics ne doivent pas se mêler de politique, comme c'est le cas actuellement, je crois que nous avons une série de précédents qui nous placent en bonne position pour cet exercice devenu indispensable, vous en convenez, je crois, compte tenu de la croissance des gouvernements modernes.

Pour ce qui est des changements juridiques nécessaires, je n'ai pas non plus de réponse.

M. Robertson: Je ne suis pas certain qu'il en faille, monsieur Huntington.

M. Huntington: Je pense que c'est la bonne volonté de ce Comité et la bonne volonté du Parlement, en liaison avec des

[*Text*]

We have covered the public servants being accountable. I think that is an easy one to answer: the ground rules run before committee. The ground rules are there, and the central agency restraints. We already have a pattern of handling that, because when you are before a committee structured the way the Public Accounts Committee is structured now, quite often we will have not just the Auditor General there, but we will have representatives of the central agencies there, and it is quite often that the major part of the testimony takes place in questioning and a debate between elements of the central agency and the Auditor General's office.

• 1615

So I am very encouraged with the comments you have given the committee today; and in light of the experience and evolution we have gained in this particular area with our Public Accounts committee, I see great days ahead. I certainly thank you for the confidence you have expressed in the paper.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington. Do you have a further comment, Mr. Robertson?

Mr. Robertson: No, I do not think so, Mr. Chairman. When I referred to the possibility of legal changes, it was not because I know of any legal changes that might be necessary. It was simply to raise the point.

For instance, public servants take an oath of confidence. Now, I do not think this causes any problem in dealing with a parliamentary committee; I would assume the prerogatives of Parliament simply take care of that. But I just do not know, and that was the reason I referred to the point.

The Chairman: Okay, we will go to Mr. Lachance, followed by Mr. McGrath and Mr. Collenette.

Mr. Lachance: I will try to make it as short as possible, Mr. Chairman.

When Mr. Huntington and I discussed this question, I recall we had a fairly good discussion about the exact extent we would want to give this new administrative responsibility that we wanted to propose to the committee. We finally decided to propose it the way it was proposed, so that it would bring about a healthy discussion.

Of course, following Mr. Robertson's comments on the difficulties he had with a little part of it—and other witnesses may want to also comment on that—and also in view of the fact Mr. Huntington said that was only one dimension of it and the system could still work if that dimension were to be left out for further consideration along the way, it does not preclude us from digging into the system, as proposed. I was also very happy to see, with his tremendous experience in the system, Mr. Robertson came on our side and said that would be a worth while experiment and a worth while evolution into our scrutiny system in Canada.

[*Translation*]

personnes comme vous-même, qui permettront de créer l'environnement nécessaire.

Il est donc acquis que certains fonctionnaires doivent être rendus responsables de leurs actes. Il reste les règles devant les comités, et je pense que la réponse est facile. Ces règles existent et nous connaissons les limites imposées aux agences centrales. Nous avons déjà un modèle car lorsque vous comparaissez devant un comité structuré comme celui des Comptes publics, très souvent, il n'y a pas que le Vérificateur général qui soit présent, mais il y a des représentants des agences centrales, et la majeure partie du témoignage consiste en des questions et un débat entre les représentants de l'agence centrale et ceux du Bureau du Vérificateur général.

Les commentaires que vous avez faits devant le Comité aujourd'hui m'encouragent beaucoup et compte tenu de l'expérience que nous avons accumulée dans ce domaine avec le Comité des comptes publics, j'entrevois des lendemains qui chantent. Je voudrais vous remercier de la confiance que vous avez témoigné dans le document.

Le président: Merci, monsieur Huntington. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Robertson?

M. Robertson: Non, je ne pense pas, monsieur le président. Lorsque j'ai parlé de la possibilité de changements juridiques, ce n'était pas parce que j'en entrevoyais certains qui pourraient s'avérer nécessaires. J'ai tout simplement voulu soulever la question.

Par exemple, les fonctionnaires prêtent serment. Je ne pense pas que cela puisse entraîner quelque problème que ce soit dans les rapports avec un comité parlementaire, c'est tout simplement le Parlement qui en décide. Mais je ne sais pas et c'est la raison pour laquelle j'ai soulevé la question.

Le président: Très bien, nous allons passer à M. Lachance et ensuite à MM. McGrath et Collenette.

M. Lachance: J'essaierai d'être aussi bref que possible, monsieur le président.

Lorsque M. Huntington et moi avons discuté de cette question, je me souviens avoir discuté en long et en large de l'importance des responsabilités administratives que nous voulions proposer au Comité. Nous avons finalement décidé de poser la question au Comité de la même façon que nous nous l'étions posée pour qu'on en discute exhaustivement.

Bien entendu, après que M. Robertson nous ait parlé des difficultés qu'il a eues avec certaines des propositions, et d'autres témoins pourront également faire des commentaires à ce sujet, et également étant donné que M. Huntington a dit que ce n'était seulement qu'un aspect de la question et que le système ne s'écroulerait pas si cet aspect était écarté, quitte à en discuter par après, cela ne nous empêche pas d'approfondir le système, comme on l'a proposé. Je suis également extrêmement satisfait de constater qu'étant donné son énorme expérience, M. Robertson s'est joint à nous et a dit que ce serait une expérience et une évolution utiles du système d'examen au Canada.

[*Texte*]

I guess Mr. Huntington answered most of the questions Mr. Robertson asked us. In my turn, I would like to ask him one or two questions.

In the case of the Public Accounts committee, the paper proposes, assuming we have implemented this new administrative responsibility proposed . . . Of course, the Public Accounts committee will be the forum for the head of that department to appear, because that will be the "non-partisan" forum as opposed to the other committees proposed for the before-the-fact approval of the proposed expenditures.

We have proposed two different ways of taking account of the actions of the head of the department. One is a more or less cyclical approach to accountability, and the other one is an annual approach to accountability. That links in with two different ways of doing accountability: either a departmental approach to accountability or an envelope, or functional, approach to accountability.

We know the Cabinet is now working under an envelope system. That has not always been the case, but I guess it has always been the case—and maybe you could confirm that for us, Mr. Robertson—that deputy ministers, as a matter of practice, have met in inter-departmental committees and have discussed their respective programs and priorities.

What will your preference be in terms of your experience in the system?

• 1620

Will it be either a departmental accountability approach to programs and to activities within the purview of a given deputy minister or head of department; or, rather, an envelope functional approach to the accountability process? And if it should be an envelope or a functional approach to the committee process, how can that be achieved within the structure that is proposed?

Mr. Robertson: On that question, Mr. Lachance, it seems to me that it would be, well, I was going to say essential, but virtually essential, to have the accountability on a departmental basis because, if one is to assume that the accountability is for administration, the administration takes place within a departmental structure or a Crown corporation structure. That is the structure of administration. And it is for the things that happen within that legal entity that the deputy minister, or the president of a Crown corporation, is responsible.

So as I say, it seems to me that it flows from the fact of accountability being for administration, and has to be within the examination of the structure for which the officer is responsible, and within which he has his powers. That is, as I say, the departmental or the corporate structure. So that would seem to me to be the place, the basis, for the accountability.

Mr. Lachance: That being the case, do you think it will be reasonable to expect a revamped Public Accounts committee to go at it every year? And will it be necessary to go at it every

[*Traduction*]

M. Huntington a, je crois, répondu à la plupart des questions que M. Robertson nous a posées. À mon tour, je voudrais lui en poser quelques-unes.

Dans le cas du Comité des comptes publics, on propose, en supposant bien entendu que ces nouvelles responsabilités administratives existent . . . Bien entendu, le Comité des comptes publics sera l'endroit où viendra s'expliquer le responsable du ministère parce que le Comité sera «non partisan» par opposition aux autres comités envisagés avant l'approbation des dépenses envisagées.

Nous avons proposé deux façons différentes de demander à un responsable d'un ministère de rendre des comptes. La première est pour ainsi dire cyclique et l'autre est annuelle. Donc, deux façons différentes de rendre compte: soit en demandant à chaque ministère de justifier l'utilisation qu'il a faite de son enveloppe, soit par fonction.

Nous savons que le Cabinet opère selon le système d'enveloppes par ministère. Cela n'a pas toujours été le cas, vous pourriez nous le confirmer, monsieur Robertson, mais les sous-ministres, en règle générale, se sont réunis dans le cadre de comités interministériels pour discuter de leurs programmes et priorités respectifs.

Quel système préférez-vous?

Une responsabilité ministérielle à l'égard des programmes et des activités relevant d'un sous-ministre ou d'un directeur ou plutôt une responsabilité plus globale et sectorielle? Dans le second cas, si l'on optait pour une formule de responsabilité fonctionnelle à l'égard des comités, comment pourrait-on y arriver dans le cadre de la structure actuellement proposée?

M. Robertson: À ce sujet, monsieur Lachance, il me semble qu'il serait disons essentiel ou du moins quasiment essentiel de faire en sorte que cette responsabilité soit assumée à l'échelle ministérielle, parce que si nous partons du principe qu'il s'agit d'une responsabilité en matière de gestion, cette gestion s'effectue dans le cadre de la structure ministérielle ou dans le cadre de la structure d'une société de la Couronne. C'est de cette façon que la gestion est structurée. À ce moment-là, le sous-ministre ou le président de la société de la Couronne serait responsable pour tout ce qui se passe au sein de l'entité juridique en question.

Comme je l'ai donc dit, il me semble que tout découle du fait qu'il s'agit d'une responsabilité en matière de gestion, et cette responsabilité doit se confiner à la structure dont l'agent en question est responsable, à la structure dans laquelle il exerce ses pouvoirs. Comme je l'ai dit, encore une fois, il s'agit essentiellement de la structure du ministère ou de la société. Voilà dès lors quel devrait être le fondement de cette responsabilité.

M. Lachance: À ce moment, pensez-vous qu'il soit raisonnable de demander à un comité des comptes publics un peu étoffé de s'en charger chaque année et sera-t-il nécessaire de le faire

[*Text*]

year? Or will it be sufficient for it to be on a cyclical basis? Assuming Parliament is there for an average of four years, then every four years every department will be expected to appear through its head of department, and be in a position to answer all questions pertaining to the activities of that department. Or should they be doing it on call?

Mr. Robertson: I was going to say, Mr. Lachance, it seems to me that the committee could not effectively do it for all departments and Crown corporations every year. There are simply too many. I think it would be impossible to do it on that basis. Therefore, it has to be on something other than an annual basis; there could perhaps be some expectation that it would be not less frequently than every third or fourth year with respect to each department or corporation. But I would think it would have to be subject to the clear understanding that, if something arose which made it particularly desirable to look into the administration of a particular department or agency in a particular year, as I say because of something which had happened, that would occur. As you say, it would be on call. In other words, it would seem to me that the basis should be cyclical plus on-call.

Mr. Lachance: One final point, Mr. Chairman, and it may be a tricky one. Mr. Robertson, you have been Clerk of the Privy Council, and that is a special beast in the system. Of course, it serves Cabinet and Cabinet committees, but also it is a clearing house, if one can call it that, for all departments. Many things cannot be done in a department without the seal of approval of the Privy Council, or vice versa. In some cases, the Privy Council Office may be the place where different department heads may have to exchange their thoughts and be mediated through the good offices of the people in the Privy Council. What will be the role of the administrative head of the Privy Council Office, the Clerk of the Privy Council, in such a system?

Mr. Robertson: As a matter of fact, I do not, myself, have much difficulty with it, Mr. Lachance. As I said in commenting on the paper, I think the accountability should be for administration only. The Privy Council Office has precious little administration.

• 1625

It administers the handling of orders in council and a few other things, but there is very little.

You said that in some cases departments cannot do things without the approval of the Privy Council Office. It is not really approval and it ought not to be approval of the Privy Council Office. The role of the Privy Council Office should be that of seeing that the Cabinet policies are adhered to. That is the role in that area, and it is not an administrative control but a matter of ensuring adherence to policy. So I do not see very much that would, within the terms of administration, affect the position of the Secretary to the Cabinet.

[*Translation*]

chaque année, ou pourrions-nous nous contenter d'un examen cyclique? Si nous partons du principe qu'un Parlement est élu pour une durée de quatre ans en moyenne, à ce moment-là, tous les quatre ans, chaque ministère devrait comparaître en la personne de son premier responsable, lequel devrait pouvoir répondre à toutes les questions relatives aux activités du ministère. À moins que nous ne puissions procéder à la demande?

M. Robertson: J'allais ajouter, monsieur Lachance, que selon moi, le comité ne pourrait pas, je pense, le faire avec toute l'efficacité voulue pour tous les ministères et toutes les sociétés de la Couronne une fois par an. Ces organismes sont trop nombreux. Il lui serait impossible de procéder ainsi. Par conséquent, il faudrait trouver une formule autre qu'une formule d'examen annuel; peut-être pourrait-on envisager pour chaque ministère et chaque société de la Couronne un examen tous les trois ou quatre ans au maximum. Toutefois, il faudrait procéder ainsi étant bien entendu que, si quoi que ce soit se produit qui soit susceptible de rendre particulièrement utile l'examen d'un ministère ou d'un organisme donné au cours d'une année donnée, précisément parce que ce quelque chose s'est produit, la chose devrait être possible. Comme vous le dites vous-même, le Comité travaillerait à la demande. En d'autres termes, nous aurions une formule qui serait cyclique mais qui permettrait également une intervention ponctuelle.

M. Lachance: Une dernière question, monsieur le président, mais qui promet d'être difficile. Monsieur Robertson, vous avez été greffier du Conseil privé, et c'est une fonction tout à fait particulière dans notre système, fonction qui dessert le Cabinet et les comités du Cabinet, mais qui est également un genre de gare de triage à l'intention de tous les ministères. Bien souvent, un ministère ne peut intervenir sans l'aval du Conseil privé et inversement. Dans certains cas, le Bureau du Conseil privé peut être la tribune où les responsables des divers ministères viennent échanger leurs idées sous l'oeil médiateur des membres du Conseil. Quel rôle envisageriez-vous pour le chef administratif du Bureau du Conseil privé, c'est-à-dire le greffier, dans un système de ce genre?

M. Robertson: Je n'ai en réalité aucune difficulté à l'envisager, monsieur Lachance. Comme je le disais lorsque je commentais votre document, pour moi, la responsabilité ne devrait s'appliquer qu'à la gestion et le Bureau du Conseil privé fait très peu de gestion.

Le Conseil privé s'occupe des décrets du conseil et de quelques autres choses aussi, mais ses fonctions de gestion sont minimes.

Vous avez dit que dans certains cas, les ministères ne pouvaient agir sans l'aval du Bureau du Conseil privé. En réalité, il ne s'agit pas d'un aval et il ne devrait pas s'agir d'un aval. Le Bureau du Conseil privé devrait avoir pour rôle de veiller à ce que les politiques du Cabinet soient respectées. Voilà le rôle qu'il a à assumer. A cet égard, il ne s'agit pas d'un contrôle administratif mais plutôt d'un respect des politiques. Je ne vois donc pas grand-chose ici qui aurait une

[*Texte*]

Indeed, when I was Secretary to the Cabinet I used to have virtually—not as a rule, but a very strong principle—that the Privy Council Office ought not to become involved in administration. The reasons were twofold: one was that its focus ought to be on policy and helping ministers with the determination of policy; but also if it became involved in administration, it would develop an interest of its own and a bias of its own. Therefore it should be out of administration; it should be dealing only with the affairs of Cabinet. So I do not see the Secretary of the Cabinet really in this much, or having much of a problem.

Mr. Lachance: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Could I just pick up on a question that has been left, Mr. Chairman, please?

The Chairman: A supplementary, Mr. Huntington?

Mr. Huntington: Yes, please.

I agree that the accountability must remain with the legal entity or the program or the department, but that does not preclude the overall management of the examination within functional envelopes. In other words, you could have a regional and economic development program coming down from the envelope that would involve two or three departments that overlap for that policy. If you examined each within its program and within its department, are you saying that the structure does not have to link all that up? You could still have your accountability within the deputy minister responsibility and still work within a functional organization of the delivery of the resource.

Mr. Robertson: I would assume, Mr. Huntington, that if the accountability were on a cyclical basis the committee would try to have departments grouped so that they would bring this year the departments that are in social services and next year the departments that are in economic development or something like that. So if you had them grouped, you would in a given year be examining the Deputy Minister of National Health and Welfare with regard to administration that came in that area and the same year the deputy minister of another department that might have another portion of a related policy. But I do think you would have to examine each of them about the administration within his own department because he cannot take responsibility outside it.

Mr. Huntington: But if you adhered, Mr. Chairman, to the breaking down of the subcommittees of the Public Accounts committee which mirror and examine the envelopes under regional economic development, social development, foreign

[*Traduction*]

incidence sur les fonctions de secrétaire près le Cabinet, du moins pour ce qui est de la gestion.

De fait, lorsque j'étais moi-même secrétaire près le Cabinet, j'avais quasiment pour principe, et un principe très ancré, que le Bureau du Conseil privé n'avait pas à s'immiscer dans la gestion, et ce pour deux raisons: en premier lieu, le Conseil privé doit être axé sur la politique et il doit aider les ministres à formuler ces politiques, et en deuxième lieu, si le Conseil privé intervient au niveau de la gestion, il est certain qu'il se créera un intérêt propre et un intérêt qui ne sera pas objectif. Dès lors, le Conseil privé devrait rester à l'écart de la gestion et ne s'occuper que des affaires du Cabinet. Pour moi donc, je n'envisage pas qu'il puisse y avoir un gros problème pour le secrétaire du Cabinet.

M. Lachance: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: J'aimerais si vous voulez bien, monsieur le président, reprendre une question qui a été laissée en suspens.

Le président: Une question supplémentaire, monsieur Huntington?

M. Huntington: Je vous en prie.

Je suis d'accord avec vous pour dire que la responsabilité doit continuer à s'appliquer à l'échelle de l'entité juridique, du programme ou du ministère, mais cela n'exclut pas une gestion globale de cet examen de la responsabilité dans le cadre des enveloppes fonctionnelles. En d'autres termes, il pourrait très bien y avoir au sein d'une enveloppe un programme de développement économique et régional impliquant deux ou trois ministères responsables conjointement de la politique d'ensemble. Si l'examen se circonscrit au programme et au ministère distinct, cela veut-il dire que la structure ne permet pas un regroupement des activités? Il serait toujours possible de conserver cette responsabilité du sous-ministre tout en ayant une organisation fonctionnelle chargée de dispenser les ressources attribuées.

M. Robertson: Je suppose, monsieur Huntington, que si nous avions un exercice comptable cyclique, le comité tenterait de regrouper les ministères de manière à faire comparaître par exemple, une année, ceux qui s'occupent de services sociaux et l'année suivante, ceux qui s'occupent de développement économique par exemple. En les regroupant ainsi, nous aurions une année dans le fauteuil du témoin le sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social qui serait interrogé sur la gestion de cette facette du programme et la même année, dans le même fauteuil, le sous-ministre d'un autre ministère qui pourrait être chargé d'une facette différente d'une politique corollaire. Toutefois, je pense qu'il faudrait néanmoins interroger chacun de ces sous-ministres à propos de la gestion de son propre ministère parce qu'il est évident que le sous-ministre ne pourrait être tenu responsable de la gestion de quelque chose qui ne relève pas de son ministère.

M. Huntington: Pourtant, monsieur le président, si vous acceptez la notion d'une scission en sous-comités du Comité des comptes publics, sous-comités qui seraient saisis des enveloppes de l'expansion économique régionale, du développe-

[*Text*]

and defence, government operations and other, that could be done in a functional manner addressing the legal entities. You are not questioning that.

Mr. Robertson: No, I am not questioning that.

Mr. Huntington: Thank you. I just wanted to make sure that was clear on the record.

The Chairman: Thank you, Mr. Huntington.

Mr. McGrath, followed by Mr. Collenette.

Mr. McGrath: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Huntington gave me an excellent lead into the line of questioning I want to pursue because it seems to me—and Mr. Robertson is in an excellent position to give the committee advice in this area with his vast experience, especially as Secretary to the Cabinet—that with the growth of government and the number of departments we now have in government and the number of agencies and Crown corporations that report up through these departments the system that is presently operating whereby we have about 20 standing committees of the House with all of these departments referred to these various committees is just not working.

• 1630

For example, the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs is a kind of an omnibus umbrella committee and it has to handle so many departments that there is not a year that goes by that there are departments that do not in fact have their estimates examined by that committee, whether it is Post Office or Consumer and Corporate Affairs or CMHC.

I am hoping—I have put this forward as a proposal to get a reaction from you—that we can restructure the committees of the House to correspond to the committees of the Cabinet. For example, we now have a Minister of State for Social Development, and he is the chairman of that particular Cabinet committee and he is responsible for that particular envelope; and all of the departments within that particular Cabinet committee of course have to operate within the constraints of the envelope. So if there is any change in accountability, it seems to me we have to recognize that structure in the process and gear our committees accordingly.

I would like a reaction from you on that.

Mr. Robertson: I see the point you are making, Mr. McGrath. I do not know, quite honestly, what the committees of the House are that deal with these various areas. I cannot see offhand any reason why there cannot be a parallelism between those and the Cabinet committees. My impression is there are fewer Cabinet committees than there are House committees.

Mr. McGrath: That is right. There are seven or eight, perhaps nine.

[*Translation*]

ment social, des affaires extérieures et de la défense, des activités gouvernementales et ainsi de suite, il n'empêche que cela pourrait être effectué d'une façon fonctionnelle avec chacune des entités juridiques. Vous ne remettez pas cela en question.

M. Robertson: En effet, cela est acquis.

M. Huntington: Je vous remercie. Je voulais que le compte rendu soit parfaitement précis à ce sujet.

Le président: Merci, monsieur Huntington.

Monsieur McGrath, puis monsieur Collenette.

M. McGrath: Merci, monsieur le président. M. Huntington m'a fourni un excellent point de départ compte tenu de ce que je voulais aborder avec notre témoin dans la mesure où il me semble... et M. Robertson est parfaitement placé pour conseiller le Comité à cet égard vu sa grande expérience, notamment en qualité de secrétaire près le Cabinet... il me semble donc que compte tenu de la croissance du gouvernement et du nombre de ministères qu'il compte actuellement, vu le nombre d'organismes et de sociétés de la Couronne qui nous font rapport par l'entremise des ministères, le système que nous connaissons actuellement et qui compte une vingtaine de comités permanents de la Chambre qui sont appelés à entendre tous ces ministères et tous ces organismes, ce système est impuissant.

Ainsi, le Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales est un genre de comité tous azimuts et il doit s'occuper de tellement de ministères qu'il n'y a pas une année qui se passe sans que tous ces ministères voient leurs budgets examiner par le comité, qu'il s'agisse des Postes, de la Consommation et des Corporations ou de la SCHL.

J'espère... et je vous présente les choses sous forme de propositions pour avoir votre réaction... que nous pourrons restructurer les comités de la Chambre de manière à les faire correspondre aux comités du Cabinet. Ainsi, nous avons actuellement un ministre d'État au Développement social qui préside le comité homologue du Cabinet et qui est responsable de cette enveloppe; tous les ministères relevant de ce comité du Cabinet doivent, bien sûr, travailler en fonction des limites de l'enveloppe globale. Dès lors, s'il y a une modification de la responsabilité, il me semble que nous devons tenir compte de cette structure et orienter nos comités en conséquence.

Quelle serait votre réaction?

M. Robertson: Je vois où vous voulez en venir, monsieur McGrath. En toute franchise, j'ignore quels sont les comités de la Chambre qui sont chargés de ces divers domaines. Toutefois, de prime abord, je ne vois pas pourquoi il ne serait pas possible d'établir un genre de parallélisme entre les comités de la Chambre et ceux du Cabinet. J'ai pourtant l'impression qu'il y a moins de comités du Cabinet qu'il n'y a de comités de la Chambre.

M. McGrath: C'est exact. Il y a sept ou huit, peut-être neuf comités du Cabinet.

[*Texte*]

Mr. Robertson: Yes, so this would mean, if I understand your thought rightly, quite a substantial change in the structure of House committees.

Mr. McGrath: It would indeed; but that would of course be in addition to the four committees recommended by our colleagues in their paper.

Mr. Robertson: Ah, yes.

Mr. McGrath: In other words, they would complement these four committees in their work in the accountability process.

Mr. Robertson: Yes, I would think there is a lot of logic in having them parallel the Cabinet committees. Those Cabinet committees are an attempt to have a sort of rational division of the manifold functions of government so that those things that are related are brought together; and there would perhaps be a comparable reason with the House committees.

There is another question that occurs to me as you talk about this, Mr. McGrath. I do not know whether it is a problem, but I wonder about it. If the estimates of departments and agencies are going to a particular committee, whatever the committee may be, and if the Public Accounts committee were to be the forum of accountability, is it possible that you might find two committees pursuing at the same time very much the same thing? I can think of the committee, whatever it is, to which the Department of Indian and Northern Affairs—or is it the Department of the Environment—would be reporting, wanting to look into this question of administration in Banff Park, and at the same time perhaps the Public Accounts committee. I do not know what happens if you have two committees wanting to look into the same question involving administration and accountability.

Mr. McGrath: You see, of course, the role of the Public Accounts committee would be a post factum kind of role, in that it would examine the money that has been spent, whereas the other committees would continue the traditional function of Parliament of examining the estimates that are to be spent. So I would not consider it overlapping, in that sense.

Mr. Robertson: I see.

Mr. McGrath: I would like to ask you specifically, because I have problems with this, how you would expect a parliamentary committee to differentiate between the policy role of senior officers of the government and the administrative role.

Mr. Robertson: It is a fundamental question, I quite agree with you, Mr. McGrath. The Lambert commission, when it was examining accountability, tried to wrestle with this problem of the distinction between policy and administration, and they established in their report a list of the things—as a matter of fact, I have it in my folder here—a list of the things that they thought constituted the areas of administration for which public servants really were accountable and responsible, as distinct from policy.

[*Traduction*]

M. Robertson: C'est cela, de sorte que cela signifierait, si je vous ai bien suivi, une modification assez radicale de la structure des comités de la Chambre.

M. McGrath: En effet, mais ces comités viendraient s'ajouter aux autres comités déjà recommandés par nos deux collègues.

M. Robertson: Je vois.

M. McGrath: En d'autres termes, ils viendraient compléter ces quatre comités et viendraient les épauler pour ce qui est du domaine de la responsabilité.

M. Robertson: Oui, je dirais moi aussi qu'il serait assez logique d'en faire les parallèles des comités du Cabinet. Ces comités du Cabinet visent à assurer un genre de division rationnelle des multiples fonctions du gouvernement de manière à réunir les domaines apparentés; le même raisonnement pourrait peut-être s'appliquer aux comités de la Chambre.

Mais puisque vous parlez de ce sujet, monsieur McGrath, une autre question me vient à l'esprit. J'ignore s'il s'agit d'un problème, mais c'en est un pour moi. Si les budgets des ministères et des organismes publics sont renvoyés à un comité, quel qu'il soit, et si le Comité des comptes publics devenait ainsi cette tribune de la responsabilité ministérielle, il est tout à fait possible que deux comités se retrouvent à examiner en même temps à peu près la même chose, n'est-ce pas? Je pense par exemple au comité auquel fait rapport le ministère des Affaires indiennes et du Nord . . . ou s'agit-il plutôt du ministère de l'Environnement . . . et il est possible que ce comité veuille se pencher sur la question de la gestion du Parc national de Banff en même temps peut-être que le Comité des comptes publics. Je ne sais pas ce qui se passerait si deux comités voulaient se pencher sur la même question du point de vue de la gestion et de la responsabilité.

M. McGrath: Le Comité des comptes publics aurait un rôle en quelque sorte de médecin-légiste, en ce sens qu'il étudierait les dépenses après coup, alors que les autres comités conserveraient cette fonction traditionnelle du Parlement qui consiste à étudier les prévisions budgétaires. Je ne pense pas dès lors qu'il puisse y avoir double emploi.

M. Robertson: Je vois.

M. McGrath: J'aimerais vous demander plus particulièrement, car c'est une question qui me tracasse, comment vous envisageriez la possibilité, pour un comité du Parlement, de faire la différence entre le rôle politique des technocrates, des hauts fonctionnaires et le rôle administratif.

M. Robertson: Je suis tout à fait d'accord avec vous, il s'agit là d'une question fondamentale, monsieur McGrath. Lorsque la Commission Lambert s'est penchée sur la question de la responsabilité, elle a essayé précisément de trouver une réponse à ce problème de la différenciation entre la politique et l'administration, et elle a énuméré dans son rapport une liste d'éléments . . . je l'ai d'ailleurs ici . . . une liste d'éléments qui, à son avis, constituaient les domaines de l'administration pour lesquels les fonctionnaires étaient effectivement responsables et

[*Text*]

• 1635

And I think that list in the Lambert Commission Report, page 376 I think it is, would be a good starting place. The list is based on, if my memory is right, the things that come under departmental or bureaucratic jurisdiction from the Financial Administration Act, from the Public Service Employment Act, the Official Languages Act and there maybe two or three other pieces of legislation.

I think one would have to start with some of those sources of authority and from that derive the areas of administration. I think it could be done but there would be grey areas, I completely agree.

Mr. McGrath: I am thinking of the difficulties that could be developed in the relationship between a minister and his deputy and the assistant deputy ministers, and indeed the directors general of a department, that level of management, because that level of management would not only be involved in the policy process but would also be very much involved in the administrative process.

It would be very easy for a deputy minister or an assistant deputy minister, appearing before a committee in his accountability role, to duck behind the policy-making role and say, I cannot answer that question. We have come across that now in the estimates process.

Mr. Robertson: I agree with it, it is possible. I was for 10 years the Deputy Minister of Northern Affairs and National Resources, as it was then called, and I was in front of committees on many an occasion, not directly accountable but in this system we now have. I recall, as an example, an instance when I spent the better part of a week in front of one of the committees wanting to look into the administration with regard to the establishment of what was then the new town of Inuvik in the Northwest Territories. At certain points the questioning got on to policy, but most of the time the committee made the clear distinction in their minds between what was policy and what was administration, and I attempted to make the clear distinction in my mind and there were almost no difficulties.

I agree with you that there are certain fringe areas, grey areas that will cause difficulty but, by and large, I think the distinction between policy and administration is not too difficult. It might require a few years of experience to establish some jurisprudence about boundaries but I do not think it is too serious a problem from my experience.

Mr. McGrath: Finally, Mr. Chairman, and I cannot resist asking this question of Mr. Robertson, because it is a question that has never really been faced up to and I was involved in one change in government in this country directly: Do you recognize the role of the deputy minister as being a part of the

[*Translation*]

comptables par opposition aux domaines relevant à proprement parler de la politique.

Et je crois que cette liste, qui paraît à la page 376 du rapport de la Commission Lambert, serait un bon point de départ. Si je souviens bien, cette liste réunit les fonctions ministérielles ou bureaucratiques selon les termes de la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique , la Loi sur les langues officielles, et deux ou trois autres lois.

Je pense qu'il faut commencer avec ces sources et, à partir de celles-ci, déterminer quelles sont les fonctions administratives. Je pense que ce serait possible, mais il y aurait, bien sûr, des zones d'incertitude.

M. McGrath: Je songe aux problèmes qui pourraient être créés au niveau du rapport entre un ministre et son sous-ministre, ses sous-ministres adjoints, et même, les directeurs généraux d'un ministère, car à ce niveau de direction, il y aurait non seulement des fonctions rattachées à la définition des politiques, mais aussi des fonctions administratives.

Un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint devant comparaître devant un comité pour répondre de ses politiques pourrait facilement éviter de répondre aux questions en prétendant que c'était une question de politique. Nous avons déjà rencontré ce même problème dans le cadre de l'examen des prévisions budgétaires.

M. Robertson: Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que c'est possible. Pendant dix ans, j'ai été sous-ministre des Affaires du Nord et des Ressources nationales, car le ministère était appelé ainsi à l'époque, et j'ai dû comparaître devant des comités très souvent, dans le cadre de notre système actuel, c'est-à-dire que je n'étais pas directement responsable. Par exemple, je me souviens d'une fois où j'ai dû passer presque une semaine à comparaître devant l'un des comités qui examinaient la fonction administrative par rapport à l'établissement de ce qui était à l'époque la nouvelle ville d'Inuvik, dans les Territoires du Nord-Ouest. Par moment, on m'a posé des questions sur la politique, mais la plupart du temps, les membres du Comité savaient déjà distinguer entre la politique et l'administration, et comme moi-même j'avais une idée très clair de la différence entre les deux, cela n'a causé guère de problème.

Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il y a des zones d'incertitude qui vont poser des problèmes, mais, en général, je crois que la distinction entre la politique et l'administration n'est pas difficile à établir. Il faudra peut-être quelques années pour établir une jurisprudence sur les limites de chaque fonction, mais je ne crois pas que cela pose un problème très grave.

M. McGrath: Enfin, monsieur le président, je ne peux pas résister au désir de poser cette question à M. Robertson, car il s'agit d'une question qui n'a jamais été réglée, et d'ailleurs, j'ai participé directement au changement de notre gouvernement fédéral, il y a quelque temps. Ma question est la suivante: selon

[*Texte*]

administration, a part of the executive, a part of the government, in that he is an at-pleasure appointment? He does not enjoy the protection of officers below his rank and accordingly he obviously could be and should be involved in the accountability role because of the nature of his appointment. Indeed, I hold to the view and, again, I would be very interested to see your reaction to this, that when a government resigns the deputy ministers should resign with the government—at least offer their resignations as a matter of form. And I say that without casting any reflection on the person whom I had inherited as my deputy minister because he served me very well.

Mr. Robertson: There is no question about the basis that you describe, Mr. McGrath. The deputy minister of a department and normally the head of a Crown agency serve at pleasure and they do not have any legal security of position. There is no question about that.

On the question of—it is a different question—a change of government, resignations should be put in the hands of the incoming prime minister: I do not see that it is required because deputy ministers do serve at pleasure. There is no security for precisely the reason you mentioned.

• 1640

It seems to me that it is a matter of really what kind of expectation we want to have. Our basis has been, so far, that of having a public service which is suppose to be permanent, non-partisan and capable of serving any government. I recognize the problems there are for a new government that wants to have a different policy made out, and whether it will get the kind of supporting advice for its policy that will help it to institute the new policy. I think the consideration on the other side are that it requires a good deal of expertise and knowledge to be an effective and good deputy minister.

I do not know that we could, without a good deal of difficulty, adopt something approaching the American system in which we tried to change the top level totally, or might consider that when departments changed. It seems to me that it is better to adhere to the system we have but to recognize that perhaps there has to be a greater expectation, at least of movement, than there frequently has been. But I would be worried about anything that tended to undermine the quality of the public service, and I think we do get a high-quality Public Service, and that depends on the career character of it and the expectations in that regard.

Mr. McGrath: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. McGrath. Mr. Collenette, followed by Mr. Mayer.

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman. I have two points I would like to explore with Mr. Robertson, one dealing with his expertise as former chief administrative officer of the public service, and the other in his role as a constitutional expert in the last few years while he was with the public service.

[*Traduction*]

vous, le sous-ministre fait-il partie de l'administration, de l'exécutif, en ce sens que sa nomination est discrétionnaire? Il ne bénéficie pas de la protection accordée à ses subalternes et il doit, donc, être tenu responsable de ses actions, dans une certaine mesure, à cause de la nature de sa nomination. Je suis d'avis—et j'aimerais bien savoir votre réaction à ce problème—que lorsqu'un gouvernement démissionne, les sous-ministres doivent également démissionner en même temps que le gouvernement—ou du moins présenter leur démission pour la forme. Et je dis cela sans faire quelque allusion que ce soit à la personne qui est devenue mon sous-ministre, parce qu'il m'a très bien servi.

M. Robertson: Il n'y a pas de doute sur cette condition fondamentale du poste, monsieur McGrath. Le sous-ministre d'un ministère et, normalement, le chef ou directeur d'une société de la Couronne sont nommés à la discrétion des autorités en place et aucune sécurité n'est rattachée à leur poste. Il n'y a pas de doute là-dessus.

Mais quand vous parlez d'un changement de gouvernement—et c'est une question très différente—les démissions doivent être présentées au nouveau premier ministre: je ne vois pas pourquoi cela serait obligatoire, car, effectivement, les postes de sous-ministre sont discrétionnaires. Il n'y a pas de sécurité, justement pour les raisons que vous avez mentionnées.

Il me semble que c'est vraiment une question qui touche nos attentes. Jusqu'ici, nous sommes toujours partis du principe que la fonction publique est permanente, non partisane et peut servir n'importe quel gouvernement. Je reconnais que cela pose des problèmes pour un nouveau gouvernement qui voudrait établir de nouvelles politiques, et qui ne sait pas s'il obtiendra le genre de conseils qu'il lui faut pour mettre en application ses nouvelles politiques. Par contre, je crois qu'il faut énormément de connaissances pour être un sous-ministre efficace.

Je ne sais pas si on pourrait adopter un système semblable au système américain, où on changerait ou on envisagerait de changer tous les cadres de direction, sans nous créer énormément de problèmes. Il me semble qu'il vaut mieux garder le système que nous avons actuellement, tout en reconnaissant qu'il faut peut-être davantage de mouvement qu'il n'y en a eu par le passé. Mais j'aurais peur d'aller trop loin et de diminuer la qualité de la fonction publique; je crois que nous avons une fonction publique de haute qualité, mais, évidemment, cela dépend des carrières qu'elle peut offrir et des attentes concernant ces dernières.

M. McGrath: Merci.

Le président: Merci, monsieur McGrath. Monsieur Collenette, suivi de M. Mayer.

M. Collenette: Merci, monsieur le président. J'ai deux points que je voudrais soulever; le premier concerne ses connaissances en tant qu'ancien chef administratif de la fonction publique, et l'autre concerne son rôle à titre de spécialiste constitutionnel pendant ses dernières années au sein de la fonction publique.

[*Text*]

The first point on the public service function follows on Mr. McGrath's opening. I was pleased by some of the points made by Mr. Robertson in his opening. Specifically, I raised a point at our last meeting, that on page 10—and I think Mr. Robertson was referring to this—where the report says that Parliament should hold public servants accountable for the cost effectiveness of their advice, by implication we are then getting into some area of sanctions for non-compliance. This bothers me greatly because this leads into this Congressional kind of approach, or American approach which perhaps . . .

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Jeffersonian.

Mr. Collenette: Jacksonian, I think. It was the Jacksonian approach: to the winner goes the spoils. But I think it is a useful thing to explore because, with all due respect to Mr. Robertson, I am not satisfied that we should stop with the deputy ministers, and for the very reason that he cited. He cited that he believed that ministers of the Crown could not keep up with all of the activities they had to deal with today because government is so complex. You could therefore make the same argument that this very complexity ties the hands of deputy ministers as well.

What I would like to explore, Mr. Robertson, in the first point is: how far down the line do you go? I am opposed to a complete Jacksonian approach to our responsible parliamentary system, responsible government in the parliamentary context. But how far does one go? Surely there can be an argument made that you could go down to the ADM level. You could go down to perhaps the director-general level, given the complexity of modern government. But if you did that, how could you reconcile that with the question of public service protection? I guess, under the Public Service Staff Relations Act, which puts the rest of the public servantsin different categories from DMs who serve at pleasure. That is my first point.

• 1645

Mr. Robertson: It is a difficult question to determine. I think the point in logic is well taken. I think there is a problem for deputy ministers. A department may have 12,000, 15,000 people in it, more than that, and therefore how does the deputy minister know any more than the minister does? I think part of the answer is that the deputy minister is responsible for administration; and in effect of administration, the deputy minister will have a basis on which he is kept informed, not of everything that happens in the department. But of anything that seems to be unusual, or raising the question, or a difficulty, there ought to be an internal report system on administration so that, level by level, the people responsible for administration down the line are charged with reporting, to their superiors above, problems that arise.

[*Translation*]

Mon premier point rejoint les propos d'ouverture de Monsieur McGrath concernant la fonction publique. J'ai été très heureux d'entendre les arguments que M. Robertson a fait valoir dans sa réponse. Plus précisément, j'ai soulevé un point lors de notre dernière séance, à savoir qu'à la page 10, et je crois que M. Robertson y a fait allusion, où le rapport dit que le Parlement doit tenir les fonctionnaires responsables de l'efficacité de leurs conseils, nous laissons entendre qu'il y aurait peut-être des sanctions lorsqu'il n'y a pas conformité. Ceci m'inquiète beaucoup, car cela nous conduit à l'adoption d'une approche américaine, comme au Congrès, qui, peut-être . . .

M. Baker (Nepean—Carleton): L'approche de Jefferson.

M. Collenette: En fait, c'est de Jackson. Je crois que c'était l'approche de Jackson: c'est au gagnant qu'appartient les dépouilles. Mais je crois que c'est une question que nous devrions examiner plus en profondeur, car, avec tout le respect qu'on doit à Monsieur Robertson, moi, personnellement, je ne suis pas convaincu que nous devrions nous arrêter au niveau des sous-ministres, et ce, pour la raison même qu'il a invoquée. Il a dit qu'il croyait que les ministres de la Couronne ne pouvaient pas se tenir au courant de toutes les activités du gouvernement, étant donné la complexité de celui-ci. On pourrait donc faire valoir le même argument, à savoir que cette complexité lie les mains des sous-ministres.

Donc, monsieur Robertson, j'aimerais connaître vos réactions à la question suivante: où est la ligne de démarcation? Je m'oppose à une approche semblable à celle de Jackson, dans le cadre de notre système parlementaire de gouvernement, mais il faut avoir une limite. Il serait certainement justifié d'aller jusqu'au niveau des sous-ministres adjoints. On pourrait peut-être même comprendre les directeurs généraux, vu la complexité du gouvernement moderne. Mais, ce faisant, comment peut-on concilier une telle action avec la question de la protection de la fonction publique? Je pense qu'il faudrait se référer à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, aux termes de laquelle tous les fonctionnaires sont dans une catégorie différente par rapport aux sous-ministres, qui occupent des postes discrétionnaires. Voilà donc mon premier point.

M. Robertson: C'est une question très difficile à régler. Mais vos arguments sont certainement très logiques. C'est un problème pour les sous-ministres. Un ministère peut comprendre 12,000 ou 15,000 personnes, même plus, et donc, comment est-ce que le sous-ministre peut en savoir davantage que le ministre? La réponse à cette question est la suivante: comme le sous-ministre est responsable des fonctions administratives, il sera plus au courant de ce qui se passe dans le ministère. Peut-être pas tout, bien sûr, mais tout ce qui est inhabituel ou qui soulève des problèmes; justement, il faut qu'il y ait un système de rapport interne sur les questions administratives, de sorte que tous les responsables, à chaque niveau, soient chargés d'informer leurs supérieurs immédiats de tout problème qui se présente.

[*Texte*]

Now not every problem will get up to the top, of course, and the deputy minister will not always be informed. But you have to take a decision as to the level at which you stop. You cannot go all the way down, I do not think, without causing a good deal of difficulty in administration in a department. Part of the reason I was suggesting stopping at the deputy minister and the head of Crown corporations is that I think this would be the wise basis on which to start. This is a new idea. It would be unwise, I think, to go too far down initially.

The second thing is that I think the people at that level are much more likely, in the first place, to know the distinction between policy and administration and, therefore, to be able to cope with that problem. And second, they are much more likely, I think, to be able to put the whole of an administrative question into a context and, therefore, to deal with all the aspects that a committee may want to ask about. But if one started at the top level and found that this was not satisfactory, or found that it would be wise to go beyond that, one could go to a second or a third or a fourth level. I think a good starting point, though, would be the top level.

Mr. Collenette: I am encouraged, Mr. Chairman, that Mr. Robertson did not preclude going any further, but I take the point that it would be a good start at the DM and the chief executive level.

The other point that I wanted to raise is this whole notion of responsible government in the British parliamentary context; the fact that the government receives its mandate through the House of Commons—it reports to the House of Commons; it derives its power from the Commons who, of course, get it from the public, from the people. One of the things that is bothering me about this very excellent and stimulating proposal is found on page 18 in talking about the Public Accounts committee, and the last paragraph states:

> It is envisaged that the report to the House of Commons from this Committee would include a review and examination of past program experience, a commentary on the effectiveness of the present proposal and a recommendation which could take the form of a motion to increase or reduce a vote.

Now my understanding is that the rules of the British parliamentary system are very clear in that the prerogative to raise funds rests with the Crown through the Governor-in-Council—the Cabinet—and in a sense, by allowing this power to be shared, we would be permitting a concurrent power so that we, as members outside of the ministry, could thereby generate taxation proposals, spending proposals. And, of course, this is what happens in the congressional system in the United States, and we have seen some of the problems whereby the executive in its wisdom cannot get through its program, because, in effect, the budget may be proposed by the president but in reality the Congress can dispose of it as it will.

[*Traduction*]

Il est évident que le sous-ministre ne sera pas toujours au courant de chaque problème qui surgit. Mais il faut tout de même que ce système de rapport ait des limites. On ne peut inclure les niveaux inférieurs, il me semble, sans causer énormément de problèmes au niveau de l'administration d'un ministère. L'une des raisons pour lesquelles j'ai proposé que l'on s'arrête au niveau du sous-ministre et du directeur d'une société de la Couronne, c'est que je crois que ce serait un bon point de départ. C'est une idée toute nouvelle. Il serait imprudent, à mon sens, d'inclure trop de niveaux de responsabilité dès le départ.

Deuxièmement, il est fort probable que les titulaires de ces postes savent distinguer entre la politique et l'administration et sont, donc, en mesure de régler les problèmes qui surgissent à cet égard. De plus, il est fort probable qu'ils sont en mesure de placer une question administrative dans le contexte approprié et de répondre aux questions d'un comité donné de façon satisfaisante. Si l'on trouvait, après un certain temps, qu'il ne suffisait pas de n'inclure que le plus haut niveau, on pourrait inclure un deuxième, troisième ou quatrième niveau de responsabilité. Mais au départ, je crois qu'il serait préférable de n'inclure que les fonctionnaires du plus haut niveau.

M. Collenette: Monsieur le président, je suis heureux de voir que Monsieur Robertson n'est pas contre l'idée des niveaux inférieurs de responsabilité, mais je comprends très bien qu'il serait préférable de commencer au niveau du sous-ministre.

L'autre point que je voulais soulever concerne cette notion de gouvernement responsable dans le contexte du Parlement britannique; le fait que le gouvernement reçoit son mandat de la Chambre des communes . . . il fait rapport à celle-ci et ses pouvoirs découlent de cette même Chambre des communes qui, bien sûr, reçoit son mandat du public. L'une des choses qui m'inquiète au sujet de cette excellente proposition se trouve à la page 18, sous la rubrique comité des dépenses. Dans le dernier paragraphe, on dit:

> Il est envisagé que le rapport présenté par ce comité à la Chambre des communes contienne un examen des résultats passés des programmes, un commentaire sur l'efficacité de la proposition courante et une recommandation pouvant prendre la forme d'une motion portant augmentation ou réduction d'un crédit.

Il me semble que les règles du système parlementaire britannique sont très claires: la prérogative de réunir des fonds relève de la Couronne, par le biais du gouverneur en conseil—le Cabinet—et dans une certaine mesure, en permettant un tel partage du pouvoir, nous serions en train de créer un pouvoir concurrent, de sorte que nous, en tant que députés travaillant en dehors d'un ministère, pourrions proposer des mesures d'imposition et des mesures de dépense. C'est évidemment ce qui arrive dans le cadre du système congressionnel des États-Unis, et justement, nous avons vu les problèmes qui peuvent se poser quand l'exécutif ne peut pas faire adopter son programme parce que, justement, le Congrès peut faire ce qu'il veut du budget, même si c'est le président qui le présente.

[*Text*]

• 1650

I would like to know from Mr. Robertson whether or not we can go down this road, even partially and retain the basic fundamental principles of British parliamentary democracy in this country. I suppose the logical question to that and perhaps it is a little unfair to ask in today's context, is whether or not our present parliamentary system is suitable for Canada, in the latter part of the 20th century.

Mr. Robertson: That is a big question. If I may focus on the other part of your comments, Mr. Chairman, I think the point is very well taken. I had not caught that particular part of the paragraph on page 18, but I do agree that to provide power to recommend an increase in a vote would be a departure from the basic system, and I think that would be undesirable. The same consideration does not apply to the power to reduce; that would be perfectly consistent with the principles of the system. So, I think the point is very well taken. It would be unwise to have the power to increase.

I would prefer not to attempt to answer the second question, Mr. Chairman, if I may.

The Chairman: I will intervene at this point, Mr. Robertson. We have agreed that Mr. Robertson can leave at five minutes to 5.00. I still have two names on the list and I wonder whether, in the remaining five minutes, those two members had each a short question, they could both be heard today, Mr. Mayer and Mr. Thacker. We would probably ask Mr. Robertson whether further along, if the committee would like to invite him back, he would be disposed to do so . . .

Mr. Robertson: Certainly, Mr. Chairman.

The Chairman: —at a date, of course, convenient to you.

Mr. Robertson: Certainly.

The Chairman: Okay. So, I have Mr. Mayer and Mr. Thacker, if you want to use each a minute or so. Your leading questions will be able to accommodate everyone.

Mr. Mayer: I have a couple, or three. Perhaps what I should do is pursue two things you said, Mr. Robertson, in reply to Mr. McGrath's questions. You said you thought we would have a great deal of difficulty in adopting the American system, in terms of a wholesale discharge of deputy ministers. You also said you were concerned about undermining the quality of the public service. Now, it seems to me that one of the problems we have in this country is that we do not have enough interchange between government and business in the private sector. I would argue that by not having that, you can see that we undermine the quality of the public service there, because you cannot succeed in the public service unless you are here for a long time, and when you are here for a long time, I am not so sure that you get enough background or perspective on what goes on in the private sector.

[*Translation*]

J'aimerais savoir si M. Robertson croit que nous pouvons adopter cette approche et garder en même temps les principes fondamentaux du système de démocratie parlementaire britannique. Je suppose que, logiquement, on doit se demander—et c'est peut-être injuste dans notre situation actuelle—si le système parlementaire que nous avons actuellement convient au Canada dans cette partie du 20e siècle.

M. Robertson: C'est une grande question. Si je peux me concentrer sur l'autre partie de vos observations, monsieur le président, je crois que vos arguments sont très convaincants. Je n'avais pas remarqué ce paragraphe, à la page 18, mais je suis d'accord pour dire qu'en accordant le pouvoir de recommander l'augmentation d'un crédit, nous nous départirions du système fondamental, ce qui serait peu souhaitable, à mon avis. Pourtant, le même argument ne s'applique pas au pouvoir de recommander la réduction d'un crédit; cela serait en parfaite conformité avec les principes du système. Donc, je crois que votre argument est très valable. Il ne serait pas prudent d'accorder le pouvoir de recommander l'augmentation d'un crédit.

Je préfère ne pas essayer de répondre à votre deuxième question, monsieur le président.

Le président: Je voudrais intervenir, monsieur Robertson. Nous avons convenu que M. Robertson pouvait partir à 16h55. J'ai deux noms sur ma liste, et je me demande si ces deux députés, M. Mayer et M. Thacker, pourraient poser une courte question dans les cinq minutes qui restent. Plus tard, nous pourrions demander à M. Robertson de revenir, si le Comité le souhaite . . .

M. Robertson: Bien sûr, monsieur le président.

Le président: . . . à une date ultérieure, bien sûr, qui vous convienne.

M. Robertson: Bien sûr.

Le président: D'accord. Donc, monsieur Mayer et monsieur Thacker, si vous voulez prendre chacun une minute ou deux pour poser vos questions, je vous donne la parole.

M. Mayer: J'en ai deux, ou plutôt, trois. Peut-être que je devrais revenir à deux choses que vous avez dites, monsieur Robertson, en répondant aux questions de M. McGrath. Vous avez dit que vous croyiez que nous aurions beaucoup de mal à adopter le système américain, c'est-à-dire à congédier tous les sous-ministres. Vous avez également dit que vous vous inquiétiez de la possibilité de diminuer la qualité de la fonction publique. Mais il me semble que l'un des problèmes que nous avons justement au Canada, c'est qu'il n'y a pas assez d'échanges entre le gouvernement et le secteur privé. Je prétends que cette lacune finit par diminuer la qualité de la fonction publique, car on ne peut pas faire carrière dans la fonction publique, à moins d'y rester pendant longtemps, et si on y reste pendant longtemps, je ne suis pas sûr qu'on puisse avoir suffisamment de recul pour examiner ce qui se passe dans le secteur privé.

[*Texte*]

So, I wonder what kind of difficulties—and maybe ask you to be as detached and as objective as you can for a minute here . . . you would foresee. Supposing there was a greater tradition in this country of an exchange between government and the private sector; that, if there were to be, let us say, a wholesale dismissal of deputy ministers on a new government's taking office, the new government, who knew that was going to happen, had, in the process of their years in opposition—I am not talking about years in the wilderness like we have been—people who were prepared, who were following the departments and who could step in and take control of a department as a deputy minister.

Now, I do not understand, if that kind of a system were in place and you knew that people were being trained to be a deputy minister at the political level and there was a distinction between the political and the career civil servant, like they do in the American system, why there would necessarily be a great deal of difficulty.

Secondly, why, as you say, would that undermine the quality of the civil service?

Mr. Robertson: I do agree with the basic point that there is not a sufficient exchange between the private sector, or, indeed, I would make it three ways: private sector, university, government. I do agree.

Mr. Mayer: The academics as well. Exactly.

Mr. Robertson: I think this is quite right; it would be desirable to have more. The problem, it seems to me, is that to do it in quite a small country like Canada, we do not have the bench strength that they have all over the place in the United States.

Mr. Mayer: With due respect, there are a lot of good quality Canadians out there. We are a small country with 24 million people and I find it very hard that we could not find 30 or 35 deputy ministers out of a country of the kind of calibre that Canadians are.

• 1655

Mr. Robertson: I think you could, but whether you could get them to come in, get their companies to release them for five years, then to come back, and that sort of thing, I do not know. It would require quite a radical change at a lot of different places to institute that system.

Mr. Meyer: But you would agree, then, generally, in principle, that if you could do that there would be some hybrid exchanges going on and the private sector would benefit from having some people who are experts at government, and government and the academic world could also benefit from that kind of an exchange if in fact that kind of a system could be put in place, were there were not some of the concerns that you hear.

Mr. Robertson: If one could solve all the rigidities—and there are a lot of rigidities in our system—it would be very hard for very many to go to universities unless people with

[*Traduction*]

Donc, j'aimerais savoir quel genre de difficultés vous prévoyez à ce niveau-là—et je vous demanderais d'être aussi objectif et détaché que possible. Supposons qu'il existe une grande tradition, dans notre pays, d'échanges entre le gouvernement et le secteur privé et que nous ayons adopté un système prévoyant le congédiement de tous les sous-ministres dès l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement; si ce nouveau gouvernement s'y attendait et avait eu le temps de se préparer pendant ses années sur les bancs de l'opposition—je ne parle pas de cet état amorphe qui nous caractérise depuis si longtemps—ce nouveau gouvernement serait au courant des activités de tous les ministères et aurait des gens bien préparés pouvant assumer la direction des ministères en tant que sous-ministres.

Je me rends compte, toutefois, que si nous avions ce genre de système selon lequel des gens recevraient une formation pour devenir sous-ministres au niveau politique, et qu'il y avait une distinction entre le fonctionnaire politique et le fonctionnaire de carrière, comme dans le cas du système américain, il y aurait nécessairement beaucoup de problèmes.

Deuxièmement, pourquoi cela finirait-il par diminuer la qualité de la fonction publique?

M. Robertson: Je suis d'accord avec votre argument de base, à savoir qu'il n'y a pas suffisamment d'échanges entre le secteur privé . . . je dirais même entre le secteur privé, les universités et le gouvernement. Je suis entièrement d'accord.

M. Mayer: Le milieu universitaire, oui, justement.

M. Robertson: Je pense que vous avez raison de dire qu'il serait souhaitable d'avoir davantage d'échanges. Il me semble que le problème, dans un petit pays comme le Canada, c'est que nous n'avons pas le nombre de représentants qu'ils ont aux États-Unis, venant de toutes les régions.

M. Mayer: C'est exact, monsieur, mais il y a quand même beaucoup de Canadiens très compétents. Nous sommes un petit pays, avec 24 millions d'habitants, mais j'ai du mal à croire que nous ne puissions pas trouver 30 ou 35 sous-ministres dans un pays de notre calibre.

M. Robertson: Je crois que ce serait possible, mais je ne sais pas si vous pourriez obtenir que leurs sociétés les libèrent pendant cinq ans, par exemple. Cela exigerait un changement radical à bien des égards.

M. Meyer: Mais vous seriez donc, en général, d'accord sur le principe et envisageriez quelques échanges hybrides, si cela était possible, de sorte que le secteur privé bénéficie de l'expérience des fonctionnaires et que l'administration et les universités puissent également bénéficier de ce genre d'échanges.

M. Robertson: Si l'on pouvait éliminer tous les obstacles, et il y en a beaucoup dans notre système, il serait très difficile que beaucoup de gens puissent travailler dans les universités si

[*Text*]

tenure in universities were going into government. I am not sure that many private businesses would be appointing somebody who came from the public service. They might want to appoint somebody from inside. You would have to be sure these rigidities were overcome.

In the United States over the years, and with their depth, they have solved that problem; or seemed to have solved it. I do not know whether we could. This is my problem.

The Chairman: Mr. Thacker.

Mr. Thacker: A quick question, Mr. Chairman, to tap the long-time experience of Mr. Robertson in the public service.

I have been told by several people who would be chiefs of sections and directors of departments that there are incredible inefficiencies within the public service today simply because of the accountability, where the minister has to be in a position to stand in the House and give a response to the minutest detail of an opposition question, for example. That in itself has led to so much paperwork that it has maybe added a factor of 20% inefficiency to all departments. Do you suppose we should be directing our minds to solving that problem through this committee; or do you see any relationship at all?

Mr. Robertson: Mr. Thacker, it seems to me the suggestion that there is a degree of inefficiency to that extent is exaggerated enormously. Departments do have to inform and advise their ministers, and most of them have a system by which they do it. It calls for the time of a few people full-time maybe, while the House is in session. It calls for the partial time of senior officers. But I do not think the problem is anything like of that dimension, in my experience.

Mr. Thacker: Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Robertson. We appreciate very much your taking the time to address us and your very excellent answers to the questions. I am sure the committee will be getting in touch with you in the future. On behalf of all of the members, thank you very much.

Mr. Robertson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will now go into an in camera session to discuss details of various natures concerned with the future work of this committee.

[*Translation*]

les titulaires de postes universitaires n'entraient pas dans l'administration. Je ne suis pas certain que beaucoup d'entreprises privées nommeraient d'autre part quelqu'un qui vienne de la fonction publique. Elles risqueraient de préférer nommer un de leurs cadres. Il faudrait s'assurer que l'on peut bien éliminer ces obstacles.

Aux États-Unis, le problème a été résolu, ou du moins, semble avoir été résolu avec le temps. Je ne sais pas si ce serait possible pour nous. C'est là la difficulté.

Le président: Monsieur Thacker.

M. Thacker: Encore une question rapide, monsieur le président, pour profiter de la longue expérience de M. Robertson à la fonction publique.

Certains chefs de section et directeurs dans les ministères m'ont dit que la fonction publique souffre actuellement de problèmes incroyables de rentabilité, simplement parce que le ministre est censé répondre à la Chambre, dans les moindres détails, à une question de l'opposition. C'est un exemple parmi d'autres qui exige tellement de paperasseries que cela contribue peut-être pour 20 p. 100 à l'inefficacité de tous les ministères. Pensez-vous que notre Comité pourrait étudier la possibilité de résoudre ce problème, ou jugez-vous que cela n'a aucun rapport?

M. Robertson: Monsieur Thacker, il me semble qu'il est un peu exagéré de dire que l'inefficacité atteint un tel degré. Il est vrai que les ministères doivent informer et aviser leurs ministres, et que la plupart d'entre eux disposent d'un système à cet effet. Cela exige que quelques personnes y travaillent à plein temps, pendant que la Chambre siège. Il faut que certains fonctionnaires supérieurs y consacrent également une partie de leur temps. Je ne pense pas toutefois que le problème atteigne des dimensions semblables.

M. Thacker: Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Robertson. Nous vous remercions beaucoup d'avoir pris le temps de venir nous adresser la parole et répondre à nos questions. Je suis convaincu que le Comité vous recontactera plus tard. Au nom de tous ses membres, je vous remercie infiniment.

M. Robertson: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous allons maintenant siéger à huis clos pour discuter des détails de questions diverses touchant le travail futur de notre Comité. Merci, monsieur Robertson.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Tuesday, November 30, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Standing Orders and Procedure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le mardi 30 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

le Règlement et la Procédure

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-81-82

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy.

M. Gordon Robertson, président, Institut de recherches politiques.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Tuesday, November 30, 1982

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le mardi 30 novembre 1982

Président: M. Tom Lefebvre

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on

Standing Orders and Procedure

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé d'examiner

le Règlement et la Procédure

RESPECTING:

Matters pertaining to the Order of Reference

CONCERNANT:

Questions relatives à l'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

29128—1

SPECIAL COMMITTEE ON STANDING ORDERS AND PROCEDURE

Chairman: Mr. Tom Lefebvre

Vice-Chairmen: Hon. Walter D. Baker
Mr. Ian Deans

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'EXAMINER LE RÈGLEMENT ET LA PROCÉDURE

Président: M. Tom Lefebvre

Vice-présidents: L'hon. Walter D. Baker
M. Ian Deans

Messrs. — Messieurs

Allmand	Dionne (*Northumberland—Miramichi*)	Lachance	Reid (*Kenora—Rainy River*)
Blaikie	Epp	Lewis	Simmons
Collenette	Herbert	Mayer	Smith
Cousineau	Huntington	McGrath	Thacker—(20)
Cullen			

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 30, 1982
(29)

[*Text*]

The Special committee on Standing Orders and Procedure met at 9:46 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Lefebvre, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (*Nepean—Carleton*), Collenette, Cullen, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith and Thacker.

In Attendance: Mr. Alistair Fraser and Mr. John Holtby, Advisors to the Committee.

Witnesses: Mr. Bill Clarke, M.P., Chairman of the Standing Committee on Public Accounts; Professor C.E.S. Franks, Associate Professor, Department of Political Studies, Queen's University and Professor Walter Baker, Professor of Public Policy and Management, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 31, 1982 relating to the Standing Orders of the House and procedure in both the House and its Committees (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 29, 1982, Issue No. 1*).

Members resumed consideration of the document entitled *Accountability: Closing the Loop* by Messrs. Huntington and Lachance (*See Appendix "SPRP-3" in Issue No. 8 of the Minutes of Proceedings and Evidence*).

The witnesses each made an opening statement and answered questions.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 NOVEMBRE 1982
(29)

[*Traduction*]

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure se réunit aujourd'hui à 9h46 sous la présidence de M. Lefebvre (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (*Nepean—Carleton*), Collenette, Cullen, Deans, Epp, Herbert, Huntington, Lefebvre, Reid (*Kenora—Rainy River*), Simmons, Smith et Thacker.

Aussi présents: M. Alistair Fraser et M. John Holtby, conseillers du Comité.

Témoins: M. Bill Clarke, député, président du Comité permanent des comptes publics; Professeur C.E.S. Franks, professeur associé, Faculté des sciences politiques, Université Queen et le professeur Walter Baker, professeur en gestion et en affaires publiques, Université d'Ottawa.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 31 mai 1982 portant sur le Règlement de la Chambre et sur la Procédure à la Chambre et dans ses comités (*Voir procès-verbal et témoignages du mardi 29 juin 1982, fascicule nº 1*).

Les membres reprennent l'étude du document intitulé *Responsabilité: Boucler la boucle* par MM. Huntington et Lachance (*Voir Appendice «SPRP-3» figurant au fascicule nº 8 du procès-verbal et des témoignages*).

Les témoins font chacun une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

A 12h40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Hugh R. Stewart

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, November 30, 1982

• 0947

The Chairman: Good morning, ladies and gentlemen. I am very pleased to call this meeting to order, especially after the historic happenings in the House of Commons yesterday.

We have a very distinguished panel this morning, which we will call upon to deliver to us remarks that will take between 10 and 12 minutes, and then we will let our three distinguished guests speak for that period of time, and then we will go into the questioning, to any one of the three, or all three. They could give us different answers sometimes, but that is okay; being members of Parliament, we are accustomed to that at times.

I would like to introduce, first of all, somebody we all know very well, Mr. Bill Clarke, the member for Vancouver Quadra and the Chairman of the Public Accounts committee, who has accepted our invitation.

Welcome to the committee, Mr. Clarke.

We also have with us Dr. Franks, from Queen's University, a Ph.D. from Oxford. Dr. Franks, of course, is well known as an author of many works, including *The Committee Clerks of the Canadian House of Commons*, *The Parliamentarians in 1969*, and other works of that nature.

We are very pleased that you were able to accept our invitation, Dr. Franks.

• 0950

We also have Dr. Baker. He is a professor of public policy and management at Carleton University, a former senior public servant and a special adviser on Indian affairs. We also are very pleased, Dr. Baker, that you could accept our invitation.

Without further ado, Mr. Clarke, you have the floor, followed by . . .

Mr. Herbert: Point of order here . . .

The Chairman: Yes, excuse me.

Mr. Herbert: Just a point of order at the start, Mr. Chairman, in case some of us have to run off: Do we have a program of meetings from here until Christmas?

The Chairman: No. We are having a meeting, Mr. Herbert, on Thursday morning, an in camera meeting, on the future work of this committee. We have a number of very important subjects and time is running out before the Christmas recess. You are quite right in bringing that up. There will be a notice going out to the membership and on Thursday morning, at 9.30, we would begin discussing the reports that we may have ready to present to Parliament before the Christmas recess and the other future work of the committee.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 30 novembre 1982

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. Je suis très heureux d'ouvrir la séance surtout après le moment historique que nous avons vécu hier à la Chambre des communes.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin trois témoins dont la réputation n'est plus à faire et auxquels nous demanderons de faire des remarques préliminaires pendant 10 ou 12 minutes, après quoi les membres du Comité pourront leur poser des questions. Parfois les témoins donnent des réponses différentes, mais, en tant que membre du Parlement, nous en avons l'habitude.

Je voudrais donc vous présenter en premier lieu quelqu'un que nous connaissons tous très bien M. Bill Clarke, député de Vancouver Quadra et président du comité des Comptes publics, qui a eu la gentillesse d'accepter notre invitation.

Soyez le bienvenu au Comité, monsieur Clarke.

Nous avons également le plaisir d'avoir parmi nous M. Franks, de l'Université Queen, docteur de l'Université d'Oxford. M. Franks, bien entendu, est l'auteur bien connu de plusieurs travaux comme *The Committee Clerks of the Canadian House of Commons*, *The Parliamentarians in 1969*, et d'autres volumes de ce genre.

Monsieur Franks, nous sommes très heureux que vous ayez pu accepter notre invitation.

Enfin le dernier témoin est M. Baker. M. Baker est professeur de politique et de gestion publique à l'Université Carleton, c'est un ancien fonctionnaire, qui a travaillé comme conseiller spécial aux Affaires indiennes. Monsieur Baker, nous sommes également heureux que vous ayez pu accepter notre invitation.

Sans plus tarder, monsieur Clarke, je vous cède la parole, après quoi . . .

M. Herbert: J'invoque le Règlement . . .

Le président: Oui, excusez-moi.

M. Herbert: Monsieur le président au cas où certains d'entre nous devraient partir avant la fin de la séance, je voudrais savoir si nous avons le calendrier des séances jusqu'à la Noël?

Le président: Non. Jeudi matin le Comité siégera, monsieur Herbert, à huis clos pour discuter de ses travaux à venir. Nous devons en effet discuter de plusieurs sujets très importants et le temps commence à presser avant l'ajournement de Noël. Vous avez tout à fait raison de soulever la question. Un avis sera envoyé à tous les membres du Comité et jeudi matin à 09h30 nous commencerons à discuter des rapports que nous pourrons présenter au Parlement avant l'ajournement de Noël, ainsi que des travaux à venir du Comité.

[*Texte*]

Mr. Herbert: The work program. Okay.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clarke, please.

Mr. Bill Clarke, M.P., Vancouver Quadra, (Chairman, Standing Committee on Public Accounts): Thank you, Mr. Chairman.

I do not know that I have ever sat on such a distinguished panel and I will look forward to hearing from my colleagues here.

Mr. Chairman, the tack I wanted to take today is to give a few of my own observations first and then deal with the content in the report that has been tabled.

I have been a chartered accountant for 26 years and, therefore, interested in accountability. I have been here for 10 years and, during all my time as an MP, I have been a member of the Public Accounts committee. I have served under five chairmen: Messrs. Hales, Crouse, Lawrence, Huntington and Johnston, and for the last two and a half years I have been the chairman of that committee myself. I guess I would have to describe myself as a pragmatist when it comes to procedure; I have never actively complained about a system, but rather have set about to see if subtle changes could be made and also I have tried always to work within the system. There are some changes we have seen over the 10 years, and I refer specifically to things like the Auditor General Act and to the appointment of a comptroller general.

I noticed, when I first came here and went to committees examining the estimates, that there were not very often many questions dealing with the estimates; in fact, at some meetings I found that I was the only one who was asking questions on the estimates. But I learned, Mr. Chairman, and I, too, came to abuse the system to the extent that I used the estimates here for my own political purposes, asking questions of a particular or a local nature. I am glad to see that your report addresses that abuse.

I see that the Treasury Board, through the Comptroller General, has implemented a certain control function. It was always one of our complaints that there was no chief financial officer, first of all in the government itself and, secondly, in any particular department. It has been reported to us also that the internal audit function has been beefed up over the past few years. Then, of course, we have the Auditor General, with his annual report, and either the Auditor General or outside auditors—in the case of Crown corporations, for instance—who report to the House. The Auditor General's report, of course, is permanently referred to the Public Accounts committee—that was not the way 10 years ago—and, generally speaking, we can get into the Crown corporations' results as well.

Comprehensive audit is also a new feature of the Auditor General's work. I may comment on that in a moment.

[*Traduction*]

M. Herbert: Nous discuterons du programme de travail. Très bien.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Clarke, vous avez la parole.

M. Bill Clarke, député, Vancouver Quadra, (président du Comité permanent des comptes publics): Merci, monsieur le président.

Je dois dire que je n'ai jamais été en si bonne compagnie et je suis impatient de connaître ce que mes collègues vont dire.

Monsieur le président, je voudrais aujourd'hui en premier lieu faire quelques observations personnelles et ensuite discuter du rapport qui a été déposé.

J'ai été comptable agréé pendant 26 ans, donc les questions de comptabilité m'intéressent beaucoup. Voilà 10 ans que je suis député et depuis que je suis entré au Parlement, j'ai été membre du Comité des comptes publics. J'ai eu l'occasion de siéger sous cinq présidents, nommément MM. Hales, Crouse, Lawrence, Huntington et Johnston et j'ai présidé le Comité des comptes publics au cours des 30 derniers mois. Si je devais me décrire, je dirais que je suis un pragmatique en matière de procédure, je ne me suis jamais réellement plaint d'un système, mais j'ai toujours plutôt essayé de voir si avec de légers changements on pouvait l'améliorer et j'ai également essayé d'oeuvrer au sein du système. Certains changements sont intervenus au cours des dix dernières années, je voudrais en mentionner deux comme la Loi sur le vérificateur général et la nomination d'un contrôleur général.

Au début de ma carrière de député lorsque j'étudiais les prévisions budgétaires en comité, j'ai remarqué que très souvent les députés ne posaient pas de questions sur les prévisions budgétaires; en fait, j'étais le seul qui en posât. Mais monsieur le président, j'ai appris et moi aussi j'ai abusé du système dans la mesure où je me suis servi des prévisions budgétaires pour atteindre mes propres objectifs politiques en posant des questions bien précises et très limitées. Je suis heureux de constater que votre rapport s'est penché sur ces abus.

Je constate que le Conseil du Trésor, par le biais du Contrôleur général, a mis en oeuvre une procédure de contrôle. En fait, une de nos plaintes, était qu'il n'y avait aucun responsable financier chargé d'étudier les dépenses premièrement du gouvernement et deuxièmement des ministères. On nous a également dit que les vérifications internes sont devenues beaucoup plus sévères au cours des dernières années. Bien entendu, nous avons maintenant un vérificateur général, qui fait un rapport annuel, et le vérificateur général, ou des vérificateurs indépendants—dans le cas des sociétés de la Couronne par exemple—font rapport à la Chambre. Le rapport du vérificateur général est systématiquement renvoyé au Comité des comptes publics—ce qui n'était pas le cas il y a dix ans—et en règle générale, le Comité des comptes publics étudie aussi les dépenses des sociétés de la Couronne.

La vérification intégrée est un nouveau volet du travail du vérificateur général. J'en parlerai un peu plus loin.

[*Text*]

Next in the chain, I suppose, is the Public Accounts committee itself. Of course, we have our hearings, we make our reports to the House. We always get a response from the Treasury Board after a report is tabled in the House. Then we have the tool also of the concurrence debates and, although it is not a regularly used one, we did have three reports concurred in during this year.

• 0955

As part of the chain also, the Treasury Board has its own system of follow-up; so does the Auditor General, and so does the Public Accounts committee. I see the Public Accounts committee as the audit committee of Parliament. We work with the Auditor General on a very close basis, discussing all facets of the accountability chain.

I think the Public Accounts committee has an effect on the bureaucracy. In the first place, there is always a fear of being called, and I think we never have had an invitation to appear turned down. Of course, the bureaucrats do not really want to called before the Public Accounts committee, so they probably obey the signs given them by internal auditors or external auditors in the hopes they will not be called.

This summer, the Public Accounts committee embarked on the so-called expenditure reduction project. It arose out of some remarks by the Prime Minister in response to questions by the Leader of the Official Opposition. I am happy to say it was at the urging of members—primarily of the government, but of all parties—that we undertook this expenditure reduction project. It is still in process; it is too early to make any further comments on it, at this stage.

We have maintained always in the Public Accounts committee a nonpartisan attitude. I can recall only one or two times when partisanship has reared its head.

One of those events was in the oil import compensation hearings, when obviously, the opposition wanted to steer the committee on a certain course and the government did not want that to happen. So it did not happen, with the government's majority on the committee.

Now, I find all those links come together and make a fairly good accountability chain. It is not to say there are not problems, and your report points out some of them.

We recognize a problem ourselves in the Public Accounts committee, and that is in the reports dealing with comprehensive audit. Comprehensive audit is a new thing. It is a very lengthy study; it involves all sorts of different skills, like engineers and so on.

[*Translation*]

Ensuite vient le Comité des comptes publics proprement dit. Bien entendu le comité tient des audiences, et nous faisons rapport à la Chambre. Lorsqu'un rapport est déposé à la Chambre nous avons toujours des échos du Conseil du Trésor. Il y a également les débats d'adoption et même si l'on ne recourt pas régulièrement à cette procédure, il n'en reste pas moins que trois rapports ont été adoptés de cette façon cette année.

Ensuite, le Conseil du Trésor a son propre système de suivi, et c'est également le cas pour le vérificateur général et pour le Comité des comptes publics. Je considère le Comité des comptes publics comme le comité de vérification des comptes du Parlement. Nous collaborons étroitement avec le vérificateur général pour discuter de tous les aspects de la chaîne de responsabilité.

A mon avis, le Comité des comptes publics a un certain poids auprès de l'administration. Premièrement, les administrateurs craignent d'être convoqués par le Comité pour s'expliquer et que je sache, ceux que nous avons convoqués ont toujours accepté de se présenter. Bien entendu, les bureaucrates ne tiennent pas à proprement parler à comparaître devant le Comité des comptes publics, ce qui fait qu'ils respectent probablement les consignes qui leur sont données par les vérificateurs internes ou indépendants, espérant de cette façon ne pas être appelés à témoigner.

Cet été, le Comité des comptes publics s'est lancé dans un programme appelé programme de réduction des dépenses. Ce programme a été lancé à la suite de certaines remarques faites par le Premier Ministre, en réponse à des questions du chef de l'Opposition officielle. Je suis heureux de dire que c'est grâce aux demandes pressantes des députés—surtout ceux qui font partie du gouvernement, mais également des députés de tous les partis—que nous avons lancé le programme en question. Ce programme n'est pas terminé et pour l'instant, il est encore trop tôt pour en parler.

Il règne depuis toujours au Comité des comptes publics un esprit non partisan. En fait, que je me souvienne, ce n'est qu'en de très rares occasions que les députés ont fait montre d'esprit partisan.

Cela a été le cas lors des audiences sur les versements au titre des importations pétrolières alors que bien évidemment l'Opposition voulait influencer d'une certaine façon le Comité alors que le gouvernement ne le souhaitait pas. Rien ne s'est passé, étant donné que le gouvernement est majoritaire au Comité.

Personnellement, je pense que tous ces différents palliers font que la chaîne de responsabilité est passablement bonne. Cela ne veut pour autant pas dire que tout soit parfait, et d'ailleurs votre rapport touche du doigt certaines lacunes.

Nous admettons qu'il y a un problème au sein du Comité des comptes publics, à savoir les rapports portant sur le vérification intégrée. La vérification intégrée est une procédure nouvelle. C'est une étude passablement longue qui fait appel à un ensemble de spécialistes, des ingénieurs entre autres.

[*Texte*]

We have already examined quite a number—I would say half a dozen; I do not know exactly—in our committee; and frankly, we do not seem to have the abilities on our committee to properly study comprehensive audits. We have discussed it in the committee and with the Auditor General, and they do not really know what the answer is; but it is so easy to get off on tangents that do not relate to the general matters the Public Accounts committee likes to concern itself with.

Now, if I may, Mr. Chairman, turning to the report, first of all, I want to make a little correction. It sometimes gives me pleasure to do that.

I do not know if you are all looking at Issue 8, which contains this report. If so, on page 8A:3 in the appendix, "The Need for Reform", I think your committee needs to reform its mathematics, because a growth of . . .

The Chairman: Mr. Clarke, can you tell me what page, again?

Mr. Clarke: Page 8A:3, the paragraph headed "The Need for Reform". A growth of $27.4 billion from $38.2 billion is not 42%, as stated in your report; it is 72%. I do not think it is a typographical error; but rather, I think someone has calculated the percentage, based on $27 billion, on $65.5 billion. Anyway, that is probably nitpicking, of which Mr. Huntington would accuse me.

An hon. Member: It is a typographical error.

Mr. Clarke: Now, on that same page . . .

The Chairman: Now we know why you are Chairman of the Public Accounts committee.

Mr. Cullen: And why the bureaucrats hate to appear before you.

Mr. Clarke: On the second paragraph there, Mr. Chairman, the Public Accounts committee does not feel we should be lumped into the hours spent on examination of expenditures, because the estimates committees are a pre-expenditure examination.

• 1000

And you say there are 400 hours, and then make some calculations, which I do not dispute, but then you go on to add the deliberations of the Public Accounts committee, and I say that these are the same expenditures and that our hours cannot be added in and divided to get to a figure such as you have done.

I think ours is a post-expenditure examination and really stands on its own feet. And the thrust of my comments, really, is that I do not think I like the amalgamation of the examination of the pre-expenditure and the post-expenditure into some overall committee. I think there is a place for expenditures examinations and there is a place for auditing those expenditures, such as is carried out by the Auditor General and by the Public Accounts committee.

[*Traduction*]

Nous avons déjà étudié pas mal de services—je dirais approximativement une demi-douzaine et franchement, nous n'avons pas le personnel nécessaire pour examiner comme il le faudrait les vérifications intégrées. Nous en avons discuté au Comité et avec le vérificateur général et personne ne connaît la réponse à cette question. En effet, il est assez facile de prendre les tangentes qui n'ont rien à voir avec les questions générales auxquelles s'intéresse le Comité des comptes publics.

Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais passer maintenant au rapport et premièrement permettez-moi de faire une correction, ce qui me plaît de temps en temps.

Peut-être avez-vous sous les yeux le fascicule 8 dans lequel se trouve le rapport. À la page 8A:3, à l'annexe intitulée «Le besoin de réforme» je pense que le Comité doit réétudier les mathématiques parce que en effet une croissance de . . .

Le président: Monsieur Clarke, pouvez-vous me dire à quelle page cela se trouve?

M. Clarke: Page 8A:3, au paragraphe intitulé «Le besoin de réforme» une croissance de 27.4 milliards de dollars par rapport à 38.2 milliards de dollars mais ne représentent pas 42 p. 100 comme il est dit dans le rapport, mais bien 72 p. 100. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une erreur de typographie, je pense plutôt que quelqu'un a fait le calcul sur la base de 27 milliards de dollars, par rapport à 65 milliards de dollars. En tout cas, M. Huntington risque de m'accuser de vouloir couper les cheveux en quatre.

Un député: C'est une erreur de typographie.

M. Clarke: Non, parce que à la même page . . .

Le président: Nous savons maintenant pourquoi vous êtes président du Comité des comptes publics.

M. Cullen: Et pourquoi les bureaucrates n'ont pas du tout l'envie de comparaître devant vous.

M. Clarke: Au deuxième paragraphe comme je le disais, monsieur le président, le Comité des comptes publics ne pense pas qu.il faudrait amalgamer les heures consacrées à l'étude des dépenses, parce que le Comité des prévisions budgétaires fait une étude avant que les dépenses soient engagées.

Vous dites qu'il y a 400 heures, et ensuite vous calculez sur la base de 300 heures, ce à quoi je ne trouve rien à redire, mais après vous ajoutez les délibérations du comité des Comptes publics et là je dis que ce sont les mêmes dépenses et que nos heures ne devraient pas être ajoutées ni divisées, comme vous l'avez fait.

Je pense que notre étude, faite une fois les dépenses engagées, doit être considérée indépendamment. Ce que je veux dire, c'est que je n'aime pas beaucpup que l'on mette ensemble les heures de discussion avant que les dépenses ne soient engagées et celles qui sont consacrées une fois que les dépenses ont été faites dans un seul comité. À mon avis, on peut fort bien étudier les dépenses et ensuite les vérifier, ce que font tant le Vérificateur général que le comité des Comptes publics.

[*Text*]

On page 5 of that appendix delineating accountability, comment is made that everybody wants, everyone has a genuine interest in reducing waste and eliminating poor administrative practices. Well, I certainly agree with that, and throughout our hearings we stress the nonpartisan nature and, in fact, the government members have indicated their co-operation and their direction to that goal, equally as well as members of the opposition on our committee.

Going ahead to page 7 of the appendix, in the third paragraph commencing:

> The resolution of this issue is essential. If there is no agreement on accountability, only trivial areas of expenditures will be open to independent or non-political scrutiny.

Well, I have difficulty with that, Mr. Chairman, because it is precisely the independent examination of the Auditor General that would not change, regardless of what changes in the system, and it could not be said that the Auditor General only examines trivial areas of expenditure.

The Auditor General sometimes regrets or laments that we do not get to examine all of his report, but we are in pretty good shape now. We are probably as up to date as we have been in the memory of anyone in this room, as far as Public Accounts committee's examining the Auditor General's report.

That same paragraph carries on to talk about the politics of a program or activity ceasing to be an issue:

> The desire to examine it objectively should not be impeded by the government of the day, on the contrary it should be assisted.

Well, it has been my experience that the government of the day has assisted the Public Accounts committee's work in examination in any way it could, and I point to some of the changes to cement that.

Carrying on on that page, the reference to subparagraph (*a*):

> Informal tripartite discussion among the members of the Public Accounts committee should take place to reach a conclusion that is desirable to approach the issues outlined above as a nonpartisan problem whose resolution will benefit the country.

Well, that is exactly what the steering committee of the Public Accounts committee does every time it meets and guides the activities, the future activities, of the Public Accounts committee. And, in fact, I use the example of the expenditure study where I, as chairman, was a little nervous about the mandate stretching to cover this kind of a study but it was members of the government, in particular, that urged us on to that study.

On page 8, Mr. Chairman, the Public Accounts committee examination on the basis of envelopes. I have great difficulty with that because our information on expenditures is not given to us in that arrangement. The Auditor General does not audit on the basis of envelopes. If his audit could be conducted in

[*Translation*]

A la page 5 de cette annexe sous la rubrique vérification, il est dit que tout le monde veut véritablement réduire le gaspillage et éliminer les mauvaises pratiques de gestion. Je suis d'accord avec cela et au cours des audiences du comité, nous avons insisté sur l'esprit non partisan et en fait, les membres du gouvernement ont dit qu'ils collaboreraient pour atteindre cet objectif comme l'ont d'ailleurs fait également les membres de l'opposition.

Passons maintenant à la page 7 de l'annexe au troisième paragraphe qui commence par:

> Trouver une solution à cette question est essentiel. Si l'on ne se met pas d'accord sur la procédure de vérification, seules les dépenses les moins importantes seront étudiées par des experts indépendants ou ne faisant pas de politique.

Monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec cela parce que c'est précisément l'étude indépendante que fait le Vérificateur général qui ne changerait pas, peu importent les modifications que l'on ferait au système et on ne peut pas dire que le Vérificateur général ne vérifie que des dépenses peu importantes.

Le Vérificateur général regrette parfois que nous ne puissions pas étudier l'ensemble de son rapport, mais nous y arrivons presque maintenant. Nous sommes probablement plus à jour que nous ne l'avons été jusqu'à présent et je dois dire que le rapport du Vérificateur des Comptes publics est presque étudié dans sa totalité.

Dans le même paragraphe, il est aussi question des politiques d'un programme ou d'une activité qui ne font plus question:

> Le gouvernement en place ne devrait pas empêcher que l'on fasse une étude objective, au contraire il faudrait qu'il y prête son concours.

Par expérience, je sais que le gouvernement actuel a déjà aidé le comité des Comptes publics au mieux de ses possibilités et je voudrais que l'on enlève cette phrase.

Ensuite, sur la même page, on trouve le sous-paragraphe 3:

> Les discussions informelles tripartites entre les membres du comité des Comptes publics devraient permettre d'en arriver à la conclusion qu'il est souhaitable d'aborder l'étude de questions décrites ci-dessus de façon non partisanes ce qui bénéficierait à tout le pays.

C'est exactement ce que le comité directeur du comité des Comptes publics fait chaque fois qu'il se réunit pour discuter des travaux à venir du comité des Comptes publics. Et, en fait, je donne l'exemple de l'étude des dépenses alors que monsieur le président, j'aurais quelques réticences à élargir le mandat pour englober ce type d'étude mais ce sont néanmoins les membres du gouvernement en particulier qui nous ont priés instamment de faire cette étude.

A la page 8, monsieur le président, il est dit que le comité des Comptes publics vérifie les dépenses des organismes publics par enveloppes. Je ne suis pas d'accord avec cela parce que des renseignements que nous avons sur les dépenses ne nous sont pas donnés par enveloppes. Le Vérificateur général

[*Texte*]

that way and it could be presented to the Public Accounts committee, that is something that we could examine. But I have difficulty at this point seeing how our practices could be fitted into a suggestion like that. As far as a subdivision in general, again I have difficulty with the five subcommittees for the reasons I have just mentioned, and a subcommittee to deal with the systems of accounting processes of government.

• 1005

I think the reference there is to management practices and control studies and that kind of thing.

We seem to deal with that already, with the assistance of the Auditor General. The Auditor General has a vast staff and I know he will be spending $32 million in this current fiscal year. He employs many engineers and many lawyers over there to guide them. We can draw on all those experiences, to the benefit of our committee and of the accountability chain itself.

So finally, Mr. Chairman, on page 11, you touch on the quasi-government through a network of Crown corporations and governmental bodies. That I found a very interesting idea, and it follows directly along from a recommendation made by our committee in its Fifteenth Report, tabled in May 1982, where we recommended:

> that the government consider the advisability of introducing Crown corporations' legislation which would enable it to establish and set objects for government controlled corporations; to improve the way government and Parliament monitor control and receive an accounting from Crown corporations for the use of public funds; and to establish a new ministry to oversee all Crown corporations on behalf of the government and report to Parliament in this regard.

I think that kind of recommendation is certainly worth while to follow up on.

I have another note here that I cannot understand, but it obviously deals with the Post Office and Eldorado. Oh, I know, yes—the Auditor General. That is another concern of ours which I do not think you have addressed, and that is the tendency of the government to dispense with the services of the Auditor General. After a hundred years or so, he was made only a joint auditor of the new Post Office corporation, and he has had notice from the Prime Minister that his contract will not be renewed. In other words, the Post Office is going totally to private auditors. The Minister of Energy, Mines and Resources, then Marc Lalonde, allowed Eldorado Nuclear to fire the Auditor General because the company did not like some of the things that he was proposing.

So, in summary, it is my hope that the estimates examination and the expenditures examination can be kept separate. And if I have one other overriding concern, it would be that we have a hard enough time getting a quorum at the Public

[*Traduction*]

ne vérifie pas les comptes enveloppe par enveloppe. S'il pouvait le faire, et si l'on demandait au comité des Comptes publics d'étudier la question, nous pourrions le faire. Mais maintenant je vois difficilement comment faire cadrer la façon dont nous procédons à l'heure actuelle avec une telle proposition. En ce qui a trait à la subdivision en général, je ne suis pas d'accord avec les cinq sous-comités pour les raisons que je viens de donner et je ne suis pas d'accord non plus avec l'idée d'avoir un sous-comité dont la tâche consisterait à étudier les systèmes de vérification comptables du gouvernement.

Je crois qu'il est question ici des pratiques de gestion et des études sur le contrôle, ce genre de chose.

Or grâce à l'aide du vérificateur général, nous semblons déjà nous attaquer à cette question. Le vérificateur général a à sa disposition un personnel important et je sais qu'il dépensera 32 millions de dollars au cours de la présente année financière. Il a à son service de nombreux ingénieurs et de nombreux avocats. Nous pouvons tirer parti de ces expériences pour notre comité, et de la chaîne de responsabilités.

Enfin, monsieur le président, à la page 11, on aborde la question du quasi-gouvernemental sous forme d'un réseau de sociétés d'état et d'organismes gouvernementaux. J'ai trouvé l'idée très intéressante; elle découle directement d'une recommandation formulée par notre comité dans son quinzième rapport, déposé au mois de mai 1982, qui se lisait comme suit:

> que le gouvernement songe à présenter un projet de loi sur les sociétés de la Couronne qui lui permettrait d'établir les objectifs de celle dont il a le contrôle, d'améliorer les méthodes de surveillance, de contrôle et d'imputabilité de ces sociétés en matière d'utilisation des fonds publics et de créer un nouveau ministère chargé de superviser toutes les sociétés d'État pour le compte du gouvernement et de faire rapport de ses activités au Parlement;

Je crois qu'il vaut la peine de donner suite à une telle recommandation.

J'ai une autre note ici que je n'arrive pas à comprendre, mais qui porte manifestement sur les Postes et l'Eldorado. Ah oui je sais—le vérificateur général. Il s'agit là d'une autre de nos préoccupations dont vous ne parlez pas je crois, il s'agit de la tendance du gouvernement à se passer des services du vérificateur général. Après quelque 100 ans, il n'a été nommé que vérificateur conjoint de la nouvelle société des Postes et il a reçu un avis du Premier Ministre le prévenant que son contrat ne serait pas renouvelé. En d'autres termes, les Postes vont s'adresser uniquement à des vérificateurs privés. Le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources, à l'époque, Marc Lalonde, avait permis à l'Eldorado Nucléaire de congédier le vérificateur général parce que la société n'aimait pas certaines des choses qu'il proposait.

Donc en bref, j'espère que l'examen des prévisions budgétaires et l'examen des dépenses resteront séparés. Et si une autre chose me préoccupe grandement, c'est notre difficulté à atteindre le quorum au Comité des Comptes publics actuelle-

[*Text*]

Accounts committee now . . . A quorum is only 11, and if we start having subcommittees, I really worry about the ability of the members to staff those committees.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Clarke, for giving us your testimony, obviously from many years of experience in this domain. I will now call on Prof. Franks.

Prof. N. Franks (Queen's University): Thank you very much, Mr. Chairman. Before I begin, I would like to congratulate this committee on the impressive results of its Third Report. I had a class up in Parliament last Thursday, and we observed that the parties were going to agree to pass the report. I consider that one of the most historic occasions in Parliament and in parliamentary control of its own business; that there was a very important report proposing major changes proposed by an all-party committee and accepted by the House. I am very honoured to be able to be present in front of you today, and I hope that your future work has the same success as in the past.

The Chairman: Thank you.

Prof. Franks: Now, I am going to talk about the audit process and in doing so I am going to talk a lot about committees, because it seems to me that the Huntington-Lachance proposals emphasized committees of the House quite appropriately as the vehicle for the audit process. It is a question that has interested me for a long time. So I am going to address the report, but it will be a long roundabout way as I usually go . . . I am going to talk about committees and some other things on getting there. And at the end of my remarks I am going to make some comments about an alternative structure which I think would handle the accountability process, in my view, better than the Huntington-Lachance ones.

• 1010

I think there are two major problems with the committees as they are at present. One, the system places too many demands on MPs; there is too much committee work for the number of MPs available and interested. I think this is even true with the present reduction in the size of the committees; there are still too many slots on the committees for the number of MPs available. I know in Westminster the comparison is something like one committee slot for every three MPs—something like that. In Canada it still looks to me as though it is about one and a half committee slots per MP, and I think that is too much. If MPs are going to do their committee work properly and take it seriously, there should, at the most, be one slot per MP, and preferably a lot less than that, because there are a lot of members in the government and other positions who do not sit on committees.

Secondly, I think there is a problem of partisanship in the present committees, which prevents them from doing many of their jobs and investigation and reporting well. I think this problem of partisanship comes from two sources. First there is the confusion of tasks given the committees, especially in the problem of legislation, which demands government control of

[*Translation*]

ment . . . Le quorum n'est que de 11, et si nous commençons à avoir des sous-comités, je m'inquiète vraiment de la possibilité pour les députés de faire partie de tous ces comités.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Clarke, de votre témoignage, découlant manifestement de nombreuses années d'expérience dans ce domaine. Je vais maintenant céder la parole à M. Franks.

M. N. Franks (Université Queen): Merci beaucoup, monsieur le président. Avant de commencer, j'aimerais féliciter votre comité pour les résultats impressionnants de son troisième rapport. J'avais amené une classe à la Chambre des communes jeudi dernier, et nous avons constaté que les parties allaient s'entendre pour adopter le rapport. J'estime que c'est là un moment historique pour le Parlement et pour le contrôle par le Parlement de ses propres affaires; il s'agissait également d'un rapport très important préconisant des modifications en profondeur proposées par un comité tripartite et acceptées par la Chambre. Je suis très honoré d'être devant vous aujourd'hui, et j'ose espérer que vos travaux à venir remporteront le même succès que par le passé.

Le président: Merci.

M. Franks: Je vais maintenant parler du processus de vérification et ce faisant, je vais parler énormément des comités, car il me semble que les propositions Huntington-Lachance soulignent, comme il se doit, que les comités de la Chambre des communes constituent le véhicule du processus de vérification. Cette question m'intéresse depuis longtemps. Je vais donc parler du rapport, mais d'une façon circonlocutoire, comme c'est mon habitude . . . je vais parler des comités et de certains autres aspects en cours de route. À la fin de mes remarques, je ferai quelques commentaires sur une solution de rechange qui pourrait à mon avis favoriser dans une plus grande mesure l'imputabilité que les solutions proposées dans le rapport Huntington-Lachance.

Je crois que les comités dans leur forme actuelle rencontrent deux graves problèmes. D'abord, le régime exige trop des députés; il y a trop de travail en comité par rapport au nombre de députés disponibles et intéressés. Je crois que c'est encore vrai malgré l'actuelle réduction de la taille des comités; Il y a, dans chaque comité, encore trop de places de membre pour le nombre de députés disponibles. Je sais qu'à Westminster, il y a une place de comité pour trois députés, quelque chose de ce genre. Au Canada, j'ai l'impression qu'il y a environ une place et demie de comité pour chaque député, ce qui est trop. Si l'on veut que les députés fassent correctement leur travail et le prennent au sérieux, il devrait au plus y avoir une place par député, et même ce qui serait préférable, moins que cela, puisque beaucoup de députés du gouvernement et d'autres ne siègement pas en comité.

Deuxièmement, je crois qu'il existe dans les comité actuels un problème de partisanerie qui les empêche de bien mener nombre de leurs tâches enquêtes et rapports. Ce problème provient de deux sources. D'abord, il y a confusion dans les tâches confiées aux comités, surtout en ce qui concerne les projets de loi, qui exigent un contrôle gouvernemental des

[*Texte*]

the committees to get the legislation through. I can see some further problems in the present proposals that we are considering. Secondly, I think there is a problem of defining what is and what is not partisan in Canada. There is no basic philisophical disagreement between the parties on the two sides of the House, generally speaking, and often the partisan disagreements are more over administrative matters than over policy. For example, the issue of what goes on in Banff National Park is an issue of administration, not policy; it is the kind of partisanship which seems to me is significant in Canadian politics, that we tend to disagree less on major policy issues and more on details than our British forebears would expect.

I make those two comments about the committees because what I am going to suggest on the committees bears those in mind.

I want to make a second major point: I have a mistrust of one-dimensional systems for solving the problems of policy-making and accountability and control in government. I had that mistrust of PPBS when it was introduced into the financial planning years ago; I had the same mistrust of MBO, management by objectives; I have a similar mistrust of comprehensive auditing. I am not saying that comprehensive auditing is a bad thing or it is ineffective; I think it is a very useful and valuable tool in administration. But I think one can have too high expectations for it.

Comprehensive auditing is very useful as an internal administrative management audit, but I think it is less useful as a technique of parliamentary control. Certainly in my view it is not important enough that it should become the basis for the accounting system. I feel the same way about the envelope system. It is a very useful policy-planning and budget-planning device for government, but I think it is less useful for the perspectives of Parliament.

I have a worry about things like value-for-money auditing, cost-effectiveness auditing, PPBS, and so on. In my mind they are in part an effort to change politics into administration. What they try to do is say that areas where political judgment is needed—where things cannot be measured, or where there are arguments about values and what kinds of things and goals we ought to have for society—can be translated into hard-nosed figures. I simply do not believe that is possible. The classic question about the system is: What is the cost-effectiveness of going to church? I do not think you can answer that. I think the same is true about a lot of government programs, although I am not trying to suggest that they are as holy and immaculate as our religious institutions.

I want to go on and ask a question: What can the Public Accounts committee do effectively? What sort of level of analysis can they do? I would suggest that they are most effective in looking at specifics. For example, I think their

[*Traduction*]

comités pour les faire adopter. Je peux même discerner d'autres problèmes dans les propositions que nous examinons actuellement. Deuxièmement, je crois que nous éprouvons du mal à définir ce qui constitue et ne constitue pas de la partisanerie au Canada. D'une façon générale, il n'existe aucun désaccord fondamental sur le plan de la philosophie entre les partis des deux côtés de la Chambre, et souvent, c'est plutôt sur des questions d'administration plust+ot que de politiques qu'il y a désaccord. Par exemple, la question de ce qui se passe au Parc national de Banff est une question administrative et non politique; c'est le genre de partisanerie qu'on retrouve souvent, à mon avis, en politique canadienne, nous avons tendance souvent à être moins en désaccord sur des grandes questions de politique que sur les détails d'exécution, contrairement à ce que nos ancêtres britanniques auraient pensé.

Si je mentionne ces deux points, c'est que mes propositions sur les comités en tiennent compte.

Je tiens à souligner un deuxième point principal: Je me méfie des régimes à une seule dimension utilisés pour résoudre les problèmes de formulation de politique, d'imputabilité et de contrôle au gouvernement. J'avais cette même méfiance à l'égard du R.C.B. lors de son introduction dans la planification financière il y a des années; j'avais cette même méfiance à l'égard de la G.P.O., la gestion par objectif; j'avais une méfiance semblable à l'égard des vérifications intégrées. Je ne prétends pas que la vérification intégrée soit mauvaise ou inefficace; je crois que c'est un outil très utile et rentable en administration. Mais je crois qu'on peut en attendre trop.

La vérification intégrée est très utile comme outil de vérification interne de la gestion administrative, mais moins utile comme technique de contrôle parlementaire. À mon avis, son importance n'est certainement pas telle qu'elle doit devenir la pierre angulaire d'un système de comptabilité. J'ai les mêmes sentiments à l'égard des enveloppes. C'est un mécanisme très utile pour le gouvernement en planification de politique et en planification budgétaire, mais moins utile dans les visées du Parlement.

J'ai des inquiétudes au sujet de la comptabilité du rendement de l'argent, de la rentabilité des coûts, du R.C.B., etc. Dans mon esprit, tout cela fait partie de cette confusion entre politique et administration. Ils prétendent que les secteurs où il faut faire preuve de jugement politique, où l'on ne peut mesurer les choses, où il entre de la discussion sur les valeurs et les objectifs que nous devrions avoir dans notre société, peuvent s'exprimer par des notions mathématiques. Je ne crois tout simplement pas que ce soit possible. La question classique sur ce système, c'est: Quelle est la rentabilité d'aller à l'église? Je ne crois pas que vous puissiez répondre à cette question. Je crois qu'il en est de même pour un grand nombre de programmes gouvernementaux, bien que je n'essaie pas de dire qu'ils sont aussi sacro-saints et innocents que nos institutions religieuses.

J'aimerais poursuivre sur la question suivante: Que peut faire le Comité des comptes publics efficacement? À quel niveau d'analyse peut-il s'élever? Je dirais qu'il est plus efficace lorsqu'il étudie des questions précises. Par exemple, je

[*Text*]

study of Atomic Energy of Canada Limited was very effective; they raised a lot of issues and got a response from the government in a good way.

I think they can also stimulate a broader inquiry, as when the Auditor General and the Public Accounts committee encouraged the formation of the Lambert commission; that was very valuable. I think the main concern of the Public Accounts committee has been, and ought to be, more specific and less general than the broad cost-effectiveness question of value for money.

• 1015

I think it ought to be a question of propriety; and it seems to me that that is where the Public Accounts committee is at its best: in looking at specific programs. I will get onto that in a minute.

The third point I want to raise generally is to ask you a question about committees in general. How can a committee be nonpartisan and investigative? I am going to suggest some things they need, and I am going to raise the question of whether the kinds of committees that are proposed will have that.

First, they need an effective chairman who can lead the committee. Secondly, I think they should not have a parliamentary secretary sitting on them; they should be back-bench committees. Thirdly, they should have functions which are nonpartisan in nature. For example, they should not be proposing increases or decreases in votes. Fourthly, they should have a better method of inquiry than the present method, where there are 10 minutes per member and witnesses very often feel unsatisfied with the results of the questioning and so does the committee. And finally, they should have good staff. That one I would like to address later, but I am going to run out of time, so I will not.

The next point I should make here is that I do not think the senators should sit on House of Commons financial committees. The House of Commons has responsibility for finance, both expenditure and revenue raising, which is unique; and that is because it represents the taxpayers. The senators represent themselves and the persons who appoint them, not the taxpayers, and I do not want to see them on House of Commons financial committees.

The fifth point—this is a very specific one... if the chairmen of some committees are paid, the chairmen of all committees should be paid, in my view. If we are going to say that, that raises a question, as committees in general do, of from what side of the House committee chairmen should be paid, because if all committee chairmen are paid and they are all from the government side, or most of them are, as at present, this is another source of potential control over the House by the government. I suggest you should only have committee chairmen paid if there is a more equal balance in the size of the House from which they are chosen, and I would suggest to you that can only happen if we move in the direction

[*Translation*]

crois que son étude de l'Energie atomique du Canada Ltée a été très efficace; on a soulevé un grand nombre de questions et obtenu d'une façon intelligente des réponses du gouvernement.

Je crois que le Comité peut également encourager une enquête plus vaste, par exemple lorsque le vérificateur général et le Comité des comptes publics ont encouragé la création de la Commission Lambert; c'était une très bonne idée. Je crois que la préoccupation principale du Comité des comptes publics a été et doit être plus précise et moins générale que les vastes questions de rendement de l'argent.

Je crois que ce devrait en être une question de convenance; il me semble que c'est là que le Comité des comptes publics excelle: dans l'étude de programmes précis. J'y reviendrai dans un instant.

Le troisième point que je tiens à soulever porte sur les comités en général. Comment un comité peut-il être non partisan et enquêteur? Je vais vous proposer certains éléments essentiels à mon avis, et je vais poser la question de savoir si le genre de comités qu'on propose les possède.

Premièrement, il doit avoir un président efficace qui peut diriger le comité. Deuxièmement, il ne doit pas y avoir parmi les membres de secrétaire parlementaire; les comités devraient être constitués de simples députés. Troisièmement, leurs fonctions devraient être non partisanes par nature. Par exemple, ils ne devraient pas proposer d'augmentation ou de diminution des crédits. Quatrièmement, ils devraient avoir à leur disposition de meilleures méthodes d'enquête que les méthodes actuelles, lesquelles prévoient dix minutes par député et très souvent, les témoins sont insatisfaits des réponses aux questions tout comme le Comité. Et enfin, ils devraient avoir à leur disposition un bon personnel. J'aimerais revenir sur cet aspect plus tard, mais je vais manquer de temps et donc je ne le ferai pas.

J'aimerais également faire valoir que je ne pense pas que les sénateurs doivent faire partie de comités des finances de la Chambre des communes. C'est la Chambre des communes qui a la responsabilité en matière de finances, et du point de vue des dépenses et des revenus, ce qui est unique; et ce parce que c'est elle qui représente le contribuable. Les sénateurs se représentent eux-mêmes et ceux qui les ont nommés, non pas les contribuables, et je ne veux pas les voir aux comités sur les finances de la Chambre des communes.

Le cinquième point, et c'est un point très précis, si l'on doit rémunérer les présidents de certains comités, alors il faut le faire pour tous les présidents de tous les comités. En le proposant, cela nous amène à la question, comme le font en général les comités, de quel côté de la Chambre les présidents de comités doivent-ils être rémunérés, car si tous les présidents de comités sont rémunérés, et s'ils sont tous du parti gouvernemental, ou si la plupart d'entre eux le sont comme c'est le cas actuellement, cela constituerait une autre manière de contrôle sur la Chambre, pour Ie gouvernement. Je dirais que vous ne devez avoir des présidents de comités rémunérés que s'il existe un meilleur équilibre au sein du groupe où on les choisit ce qui

[*Texte*]

of clearly nonpartisan committees in function, clearly no government control over committees; and that is the direction the British have been moving in over the years.

Sixth, I want to raise a question of the relationship of the deputy minister to Parliament. I support very strongly your view that the deputy minister should be accountable. However, the point on which he should be accountable is for administration, not policy; administration within the guidelines of the budget as it is set by Parliament, the administrative practices as they are set by the Treasury, and within the laws as they are passed by Parliament. The use of political discretion should not be what the deputy minister is accountable for.

Seventh, on the relationship of Crown corporations to Parliament, I suggest there is a similarity in the relationship between the Crown corporations and Parliament, and the deputy ministers. The Crown corporations should be accountable to Parliament for their exercise of discretion within the laws as approved by Parliament and the guidelines as approved by Parliament. I think there is a point there that we need a better legal framework for Crown corporations, and I think we wind up saying that insofar as Crown corporations operate within the laws of the Government of Canada, they have a relationship to Parliament not wildly different from that of departments.

Eighth, I want to make the point that accountability is a much broader process than financial accountability, and in my view there is a risk of separating the two too far. For example, the McDonald Commission recommended a structure of a security advisory council which would operate in the security area analogous to the way that the Auditor General operates in the area of finance, and then there would be a committee of Parliament to oversee security activities roughly in the way that the Public Accounts committee oversees financial accountability. I thought this was a very good proposal. I thought it was very useful, and it seems to me that sort of thought can be carried into other areas of government, rather than separating all financial accountability aside.

Speaking about the McDonald Commission, I want to make a point which ties back to my first one, that there is a problem of manpower resources, of manpower within the members of Parliament, for handling all the functions that are asked. I had a doubt about the McDonald Commission's recommendation because I did not think the manpower was available in Parliament to man an additional committee.

• 1020

It might well be, but it seems to me that the McDonald Commission itself has suffered from the shortage of manpower in Parliament to pay attention to these things, and I will give you an example: the McDonald Commission report is not being debated or discussed by Parliament; no minister has made a statement on the commission report in Parliament; in fact, the commission report has not been tabled in Parliament and no member of Parliament has raised that as a question in Parliament. That seems to me to be indicitave of some problem

[*Traduction*]

à mon avis ne sera pas possible, que si nous optons clairement pour des comités fonctionnels partisans, clairement sans contrôle gouvernemental; c'est la tradition Britannique.

Sixièmement, je désire soulever la question de la relation du sous-ministre au Parlement. J'appuie très fermement votre opinion que le sous-ministre doit rendre des comptes. Toutefois, c'est sur son administration qu'il doit rendre des comptes, et non sur la politique; l'administration selon les directives du budget telles que fixées par le Parlement, les pratiques administratives telles qu'établies par le Conseil du trésor, et selon les lois adoptées par le Parlement. Ce n'est pas pour la discrétion politique que le sous-ministre doit rendre des comptes.

Septièmement, quant aux relations des sociétés de la Couronne au Parlement, je dirais qu'il y a similarité entre la relation des sociétés de la Couronne au Parlement et les sous-ministres. Les sociétés de la Couronne devraient rendre des comptes au Parlement pour l'exercice de leur discrétion aux termes des lois telles qu'approuvées par le Parlement et des directives telles qu'approuvées par le Parlement. Je crois juste d'affirmer qu'il nous faut une meilleure structure juridique pour les sociétés de la Couronne, ce qui nous amène à dire, je crois, que dans la mesure où les sociétés de la Couronne fonctionnent selon les lois du gouvernement du Canada, elles ont une relation au Parlement qui ne diffère pas grandement de celle des ministères.

Huitièmement, je tiens à faire valoir que l'imputabilité est un processus beaucoup plus vaste que l'imputabilité financière et qu'à mon avis, on risque de trop séparer les deux. Par exemple, la Commission McDonald a recommandé la structure d'un comité consultatif sur la sécurité dont le rôle serait semblable en matière de sécurité à celui du vérificateur général en matière de finances, le tout sous la gouverne d'un comité du Parlement qui reverrait les activités de sécurité *grosso modo* comme le Comité des comptes publics surveille l'imputabilité financière. J'ai pensé que c'était là une excellente proposition. Je trouvais que c'était très utile et il me semble qu'on pourrait faire la même chose dans d'autres secteurs du gouvernement, plutôt que d'isoler toute imputabilité financière.

Au sujet de la Commission McDonald, j'aimerais faire valoir ce qui se rattache à mon premier point, qu'il y a là un problème de ressources humaines, de nombre chez les députés pour remplir toutes les fonctions qu'on leur propose. J'avais mes doutes quant à la recommandation de la Commission McDonald, car je ne croyais pas qu'il y avait suffisamment de députés au Parlement pour constituer encore un autre comité.

C'est fort possible, mais il me semble que la Commission McDonald, elle-même, a été victime de manque de personnel au Parlement si bien qu'elle n'a pu accorder son attention à ces choses, et je vais vous donner un exemple: Le rapport de la Commission McDonald n'a pas encore fait l'objet d'une discussion au Parlement; aucun ministre n'a fait de déclaration sur le rapport de la Commission au Parlement; en fait, le rapport de la Commission n'a pas été déposé au Parlement et nul député n'a soulevé cette question devant la Chambre. Cela

[*Text*]

in the system of control, and I attribute it largely to a shortage of manpower.

Mr. Collenette: It will be raised in the next week now, I can assure you of that.

Prof. Franks: I was not being too subtle in raising that point.

Ninth: This ties in with what Mr. Clarke said, that the basic element of parliamentary financial control is the parliamentary vote, and that is more specific than a department, generally speaking, and is much more specific than an envelope. I would suggest to you that the appropriate level of analytical focus for most parliamentary control of finance is the vote, and I suggest that we should bear that in mind because the vote is the limit of control of Parliament; it is the limit of discretion of the government, and it is the instrument of specific control over expenditure. It seems to me that we should maintain ourselves within that framework from the point of view of accountability and from the point of view of examining estimates.

Now getting on to my concerns over the proposals in Huntington-Lachance, my concerns are:

(1) It expects too much of committees, that they are forming part of a rational coherent process of government in a way that I do not think Parliament and parliamentary committees do and should. It is up to the executive to govern, not to Parliament. Parliament's job is to identify the issues which it thinks are important and then attack them, whether in committee or on the floor of the House, and it seems to me is this is what the Public Accounts really does, with the aid of the Auditor General's reports, and it seems to me what committees should do. They should not get involved with an extensive committment to an ongoing process, most of which is administrative and executive oriented.

(2) I am concerned that the proposals involve the committees too closely with the executive and with executive responsibilities, in particular with proposals to increase and decrease a vote. It seems to me that once we get into those areas we are moving into partisan areas. After all, the budget is a major policy document of the government, and one which the government defends. The risk of moving into partisanship is that the committees either become ineffective because they are divided between the two sides, or that the government exercises its instruments of control through the chairmanship, through the parliamentary secretary sitting on the committee, through its control over the majority or through its control over timetable.

It seems to me that effective committees must avoid the risk of government control, so they must stay out of areas which are inherently partisan and political. I feel there is a great risk in these proposals, and that the committees will move into that area.

(3) My worry is that the committees put too much of a burden on the MPs; there is too much asked of them, too much asked of their time, and just simply too many demands.

[*Translation*]

montre bien, à mon avis, les lacunes du système de contrôle que j'attribue en large part au manque de personnel.

M. Collenette: La question sera posée au cours de la prochaine semaine, je peux vous le garantir.

M. Franks: Je n'ai pas fait preuve de grande subtilité en soulevant la question.

Neuvièmement: Dans l'optique de ce que disait M. Clarke, à savoir que l'élément fondamentl du contrôle financier du Parlement, c'est le crédit parlementaire, ce qui est beaucoup plus précis qu'un ministère, et en général, beaucoup plus précis qu'une enveloppe. Je dirai que le niveau approprié de toute analyse visant presque tout le contrôle des finances par le Parlement, c'est le crédit, et je vous suggère de vous souvenir, car le contrôle du Parlement se limite au crédit; c'est la limite de la discrétion qu'exerce le gouvernement, et c'est l'instrument du contrôle précis sur les dépenses. Il me semble que nous devons nous garder d'outrepasser ce cadre du point de vue de l'imputabilité et du point de vue de l'examen des prévisions budgétaires.

Parlons maintenant de mes préoccupations quant aux propositions du rapport Huntington-Lachance:

(1) Le rapport place de trop grandes espérances dans les comités, voulant qu'ils fassent partie du processus rationnel et cohérent du gouvernement alors qu'à mon avis, je ne crois pas que le Parlement et les comités parlementaires en font partie ni ne devraient. C'est à l'exécutif de gouverner, non pas au Parlement. La tâche du Parlement vise à relever les questions qu'il estime importantes et de les attaquer, que ce soit en comité ou à la Chambre, et il me semble que c'est ce que fait vraiment le Comité des comptes publics avec l'aide des rapports du vérificateur général et à mon avis, c'est ce que les comités devraient faire. Ceux-ci ne devraient pas s'intéresser après s'être engagés à fond à un processus continuel orienté pour la grande part sur le plan administratif et exécutif.

(2) Je m'inquiète que les propositions visent à lier trop étroitement les comités à l'exécutif et aux responsabilités de l'exécutif, plus particulièrement lorsque l'on propose d'augmenter ou de diminuer un crédit. Il me semble qu'une fois dans ces secteurs, nous nous dirigeons vers la partisanerie. Après tout, le budget constitue un document important de la politique du gouvernement que défend le gouvernement. Le Comité risque de passer à la partisanerie ce qui le rendrait inefficace puisqu'il se trouverait divisé entre les deux partis ou encore le gouvernement risque d'exercer ses instruments de contrôle par l'entremise du président, du secrétaire parlementaire qui fait partie du comité, de sa majorité au Comité ou par son contrôle de l'échéancier.

Il me semble que des comités efficaces doivent éviter le risque d'un contrôle gouvernemental et donc doivent demeurer étrangers aux domaines où la partisanerie et le politique sont inhérents. J'estime qu'il y a grand risque dans ces propositions et grand risque que les comités se dirigent en ce sens.

(3) Je m'inquiète que les comités placent un trop lourd fardeau sur les épaules des députés; on leur en demande trop, on demande trop de leur temps, il y a tout simplement trop d'exigences.

[*Texte*]

So here is my alternative to the Huntington-Lachance proposal in brief: (1) Leave the Public Accounts committee more or less as it is; (2) That macro policy and the fiscal framework be considered by the Finance committee insofar as it is interested; (3) That micro policy and the estimates go to the standing committees and get considered there along with the other things, the annual reports and so on.

I would suggest that if this is to happen and become effective, we need to change the rules of Parliament on what kind of reports can be made on the estimates so a substantive report could be made on the estimates by the committees. At the same time, I would suggest that the question of the staff of Parliament needs examining and, if you so wish, I will make some comments on that later and answer the questions.

I will make a final comment here. This system is very much like the present system of committees in Britain, with a system of specialist committees which consider the estimates, consider the annual reports and other subjects relating to the departments. Then in Britain the partisan political government program of legislation is handled by a different set of committees. I suggest that this is something to whish this committee might address itself, whether that is an appropriate way to go. Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much Dr. Franks. It is very, very interesting, I must say. Dr. Baker please.

Prof. W. Baker (Carleton University): Thank you very much Mr. Chairman. I must say I am delighted to be here because this is one of the very few groups I have spoken to in the last two or three years that will not ask me if I am Walter Baker.

• 1025

An hon. Member: We know you are!

Prof. Baker: It avoids the confusion, because I always answer yes, and then I have to explain there is this other fellow, whose constituents call me regularly, and who are now wondering . . .

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I have always been accused of having a twin brother, and I want you to meet him right now.

The Chairman: Now we know why he gets elected so easily. You are looking after all his constituency problems.

Prof. Baker: He will be delighted; I answer every one faithfully, and they are wondering about your political complexion.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Well, we do live in a pluralistic society.

Prof. Baker: I am sorry Mr. Lachance is not here, but Mr. Huntington, I read your report very, very carefully, and I

[*Traduction*]

Voici donc mes solutions de rechange aux propositions contenues dans le rapport Huntington-Lachance: (1) Laisser le Comité des comptes publics, plus ou moins dans sa forme actuelle; (2) Que le Comité des finances étudie la micropolitique et la structure fiscale du moins les aspects qui l'intéressent; (3) Que les comités permanents se chargent de la micropolitique et des prévisions budgétaires en même temps que des rapports annuels, etc.

Toutefois, je dois avouer que si cela doit se faire de façon efficace, il nous faut modifier le Règlement du Parlement quant au genre de rapports qu'on peut rédiger sur les prévisions budgétaires de sorte qu'un comité puisse préparer un rapport sur le fond des prévisions budgétaires. Par la même occasion, je dirais qu'il faut examiner la question du personnel du Parlement et si vous le souhaitez, je ferai quelques commentaires sur cet aspect plus tard et je répondrai aux questions.

Je vais faire un dernier commentaire. Le régime actuel ressemble énormément au régime actuel des comités en Grande-Bretagne qui comprend des comités spécialisés qui étudient les prévisions budgétaires, qui étudient les rapports annuels et d'autres questions relatives aux ministères. Par contre, en Grande-Bretagne, le programme législatif, partisan, politique et gouvernemental, est étudié par un groupe différent de comités. Je dirais que c'est là quelque chose que votre Comité voudra peut-être examiner afin de savoir si cette façon de faire serait appropriée. Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Fransk. C'était très très intéressant, je l'avoue. Monsieur Baker, s'il vous plaît.

M. W. Baker (Université Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président. Je dois dire que je suis enchanté d'être ici, car voici un des très rares groupes auxquels je m'adresse depuis deux ou trois ans où l'on ne me demandera pas si je suis Walter Baker.

Une voix: Nous le savons bien!

M. Baker: Cela évite la confusion car je réponds toujours oui et il me faut ensuite expliquer qu'il y en a un autre dont les commettants m'appellent régulièrement et qui se demandent . . .

M. Baker (Nepean—Carleton): On m'a toujours accusé d'avoir un frère jumeau et je suis heureux de vous le présenter.

Le président: On sait maintenant pourquoi il s'est fait élire si facilement. Vous vous occupez de tous ces problèmes de circonscription.

M. Baker: Il sera ravi; je réponds à tout cela soigneusement et on s'interroge sur votre couleur politique.

M. Baker (Nepean—Carleton): Nous vivons en effet dans une société pluraliste.

M. Baker: Je suis désolé que M. Lachance ne soit pas là mais, monsieur Huntington, j'ai lu votre rapport très attentive-

[*Text*]

would like to differ with my two colleagues, if I could, and tell you I am in fully in support of it; and yet I cannot.

There are undoubtedly great strengths in the report. I think there is no question whatsoever that it is time we put an end to this bogy about total ministerial responsibility for their portfolios. I think it is time we brought deputy ministers forward, because they are, after all, deputy ministers. They are appointed under order in council. They are removed from the public service. I think they can indeed render an accounting to the House—I am sure. That I could agree with totally.

That the committees ought to be reformed to make them more effective; who could argue with that? I think this sort of thing, you need to play with.

If I were a member of the opposition, Her Majesty's Loyal Opposition, and I could put in place a system where there would be four powerful committees, headed by members of the opposition, paid at the level of ministers, supported by excellent research staffs, able to take the entire financial process and in effect shift control of finances from the government of the day to Parliament, then of course I would be delighted. How could I possibly oppose that?

If I were a member of the government, how could I possibly support it? Indeed, if I were a member of the shadow cabinet and felt, because of the polls, I just might get into the Cabinet over the next two or three years, how could I possibly support it?

You see, there is a major problem in the Government of Canada, and it is not with the power of the executive. It is in a real sense what we are beginning to discuss in my literature as the limits to governing and the limits to managing. When I first left the federal public service I was asked by businessmen regularly to speak to them about the mismanaging of public agencies; and I always accepted the invitation as long as they put a question mark after the title. I would challenge them, first of all, to tell me what a well managed agency in government or business would look like. When we reached agreement on this, I would ask them whether they knew a well managed business. When they confessed the problems that existed in business, I would talk about the problems existing in government. I would ask them to find the finest businessman they could. Let us make him prime minister, and let us get him to straighten out this country. And boy, they loved that idea.

Then I would try to point out to them what faces a prime minister today in Canada; all of the constraints that exist on a prime minister and on the government of the day. I do not think it is any accident of history that the real accountability for the governing of the country, certainly in terms of its day-to-day affairs, but much more than this, has shifted from Parliament to the government of the day.

I think when you look at this issue of accountability, there is perhaps, Mr. Huntington, in your report, some confusion over the real meaning of the word "accountability".

[*Translation*]

ment et je dirais, contrairement à mes deux collègues, que je l'appuie entièrement alors que je ne le puis.

Il contient sans aucun doute certains points forts. Il est absolument certain qu'il est temps de mettre fin à cette responsabilité ministérielle absolue dans le cadre des différents portefeuilles. Il faut que les sous-ministres acceptent une part de la responsabilité. Ils sont par décret du Conseil. Ils sont retirés à la Fonction publique. Je crois qu'ils pourraient rendre compte à la Chambre. Je serais entièrement d'accord là-dessus.

Les comités devraient certes être rendus plus efficaces, tout le monde est d'accord. Il faut certainement étudier la question.

Si j'étais membre de l'opposition, de la loyale opposition de Sa Majesté, et si je pouvais mettre en place un système de quatre comités puissants dirigés par des membres de l'opposition payés comme des ministres, appuyés par un excellent personnel de recherche, à même d'assumer tout le processus financier et de ne plus laisser le contrôle des finances au gouvernement du jour, mais au Parlement, je serais évidemment ravi. Comment m'opposer à cela?

Si je faisais partie de la majorité, comment pourrais-je appuyer un tel système? Si j'étais membre du cabinet fantôme et estimais à regarder les sondages que j'aurais une chance d'entrer au Cabinet dans les deux ou trois prochaines années, comment pourrais-je appuyer un tel système?

Vous voyez, le gouvernement canadien a un gros problème et ce n'est pas le pouvoir de l'exécutif. C'est en fait ce dont nous commençons à discuter dans mon document; il s'agit des limites qui s'imposent à ceux qui gouvernent et qui gèrent. Lorsque j'ai quitté la Fonction publique fédérale, les hommes d'affaires me demandaient régulièrement de leur parler de la mauvaise gestion des organismes publics; j'ai toujours accepté l'invitation quand on mettait un point d'interrogation après ce titre. Je les mettais tout d'abord au défi de me dire ce qu'était un organisme public ou privé bien géré. Une fois d'accord là-dessus, je leur demandais s'ils connaissaient une entreprise bien gérée. Quand ils admettaient les problèmes que connaissent les entreprises, je leur parlais des problèmes que connaît l'administration. Je leur demandais de trouver le meilleur homme d'affaires, en faire le premier ministre et de lui demander de remettre les choses en place au pays. Cette idée leur souriait beaucoup.

J'essayais ensuite de leur montrer ce à quoi doit faire face un premier ministre dans le Canada d'aujourd'hui; toutes les contraintes qui s'imposent à lui et au gouvernement du jour. Je ne crois pas que ce soit par accident que l'imputabilité véritable des responsabilités qui incombent à ceux qui gouvernent le pays, certainement pour les affaires quotidiennes mais également pour bien d'autres choses, soit passé du Parlement au gouvernement du jour.

Lorsque vous réfléchissez à ce problème de l'imputabilité des responsabilités, vous ne précisez peut-être pas suffisamment dans votre rapport, monsieur Huntington, le sens réel du terme.

[*Texte*]

I happened to be in Ghana last year, in between the coups, with Bob Bryce, a grand old public servant, and we were advising the Ghanaian government on their new accountability problems. Our advice did not last very long. It was not very effective. The government did not stay in power. But Bob made a very important distinction between being asked to account for your stewardship and being called to account.

In one of my papers, where I address accountability and responsiveness in public agencies, I tried to define very carefully what accountability means to me as a manager. If you think about that for a moment, if any one of you is—and I know, Mr. Huntington, that you were yourself in the business world, and so was I—if you think as a manager about trying to control an accountability centre that you have, and you want to wrestle with this business of making certain that the people reporting to you are actually doing what you want, then it seems to me you have to do at least five key things—very few of which, by the way, are addressed in your report.

• 1030

Then it seems to me you have to do at least five key things, very few of which, by the way, are addressed in your report.

The first one is you cannot hold anybody accountable for anything unless you make certain you know what it is that you are prepared to hold him accountable for. You have to specify their duties, their responsibilities, and you have to be clear on what results you are expecting.

Secondly, if that is indeed clear, you have to make certain they have the capacity to deliver. Therefore, they need the authority, they need the resources, they need the skill, and the whole environment for accountability must be right. If you cannot match expectations with capacity to deliver, then you have not even got to first base on accountability.

Then the third thing is that there must be an obligation, a sense of commitment. There must be what I talk about in my article as a negotiated accountability contract where the people who are holding to account and the people who are being held accountable come together collegially to decide what it is they are trying to get done and that it is all feasible.

Then you need measurement and evaluation systems that will really work.

And then finally, and very, very critically, you need the capacity to effect consequences if the accountability is not working out the way you thought.

Now when you define accountability as holding to account for power conferred, it suggests that you believe that Parliament directly confers power on the government of the day. Well, there is no question whatsoever that through the power of the purse and through the statutory power Parliament has a very strong say formally in what the government of the day is doing. But neither is there any question in my mind that the power that the government of the day actually has, because of our electoral system, is coming directly from the people; not in the American sense of a separate constituency, but in a very

[*Traduction*]

J'étais au Ghana l'année dernière, entre deux coups d'État, avec M. Bob Bryce, ce magnifique haut fonctionnaire et nous conseillions le gouvernement du Ghana sur ses nouveaux problèmes à cet égard. Nos conseils n'ont pas duré très longtemps. Cela ne fut pas très efficace. Le gouvernement n'est pas resté au pouvoir. Néanmoins, Bob a établi une distinction très importante entre rendre compte de votre intendance et rendre tout simplement compte.

Dans une de mes études, lorsque je parle de responsabilité et de réponse dans les organismes publics, j'essaie de définir très soigneusement ce que veut dire pour moi cette responsabilité à titre de gestionnaire. Si vous y réfléchissez un instant, je sais, monsieur Huntington, que vous avez été vous-même homme d'affaires, comme moi, si vous pensez en gestionnaire à tenter de contrôler un centre de responsabilité qui relève de vous, et si vous voulez vous assurer que les gens qui sont sous vos ordres font exactement ce que vous voulez.

Il me semble qu'il vous faut au moins faire cinq choses clés dont il est d'ailleurs très peu question dans votre rapport.

La première est que l'on ne peut tenir personne responsable de quoi que ce soit sans s'assurer que l'on sait ce dont on veut le tenir responsable. Il faut préciser ses fonctions, ses responsabilités et les résultats attendus.

Deuxièmement, si c'est en effet clair, il vous faut vous assurer que la personne en question peut répondre à vos attentes. Ainsi, il lui faut les pouvoirs, les ressources et les compétences voulus ainsi que tout le contexte nécessaire. Si vous ne pouvez équilibrer vos attentes et les possibilités de les satisfaire, vous n'en êtes même pas à la première étape.

La troisième chose est qu'il faut qu'il existe une obligation, un sens de l'engagement. Il doit y avoir ce dont je parle dans mon article à propos d'un contrat de responsabilités négocié ou les gens qui attendent qu'on leur rende compte de certaines responsabilités et ceux qui sont tenus de rendre compte décident ensemble ce que l'on essaie de réaliser et acceptent ensemble que c'est réalisable.

Il vous faut ensuite des systèmes de mesures d'évaluation qui marchent.

Finalement, et c'est extrêmement critique, il vous faut la capacité de prendre des mesures si les choses ne vont pas comme prévu.

Lorsque vous dites que la responsabilité est de pouvoir rendre compte des pouvoirs dévolus, cela revient à dire que vous croyez que le Parlement dévolue directement des pouvoirs au gouvernement du jour. Il ne fait ma foi absolument aucun doute que par le pouvoir du porte-monnaie et des pouvoirs statutaires, le Parlement a officiellement voix au chapitre dans ce que fait le gouvernement du jour. Mais il ne fait non plus aucun doute à mon avis que le pouvoir que détient le gouvernement du jour, du fait de notre système électoral, vient directement de la population; pas au sens américain où il s'agit de

[*Text*]

real sense. So I am sure that the Prime Minister does not believe he was appointed by Parliament, nor do the members of the Cabinet.

The real power over the members of the Cabinet and over the members of the bureaucracy are with the Prime Minister, not with the House, and when you look at this problem of holding meaningfully to account, you simply cannot; and I think it would be a very retrograde step indeed to try to shift the focus of financial control, even if you could do it. I would think it is like belling the cat, if you know the old story about belling the cat; that is what you would be getting into. There is no way whatsoever, in my judgment, if you really mean, Mr. Huntington, what you said at the conclusion of the report, and it is a sort of wonderful statement, about the focus of power shifting from the government of the day to Parliament in financial matters.

If you really believe that is what you want, in my judgment it is like my FE file—my exercises in futility—the largest file I have. So if you are not to lose the very important parts of your report, then you have to repackage it away from such a grand and totally unlikely claim or eventuality.

I would like to say one more word before you get back at the three of us. You talk throughout your report about value for money. Now, unlike my colleague, Ned, for years now I have been a missionary on improving the management of the Government of Canada, and I am not negative on PPB or MBO or ZBB or any of the rest. I think your report is correct, Mr. Huntington, when you talk about the magnificent effort that has taken place in the last seven or eight years to try to get a handle on what is going on in the Government of Canada at senior levels. I am fully behind the envelope system and the various other things you mention in your report. I am particularly behind value for money.

Now, in one of my papers on value for money, I suggest that we have done something rather profound in the Government of Canada. We have gone beyond Peter Drucker, the great management theorist. Drucker said productivity revolves around doing the right thing and doing it right, and what we have said, thanks to Macdonell and others, is not only do we want to do the right thing and do it right, we want to do it with the right resources acquired at the right price.

If I was working as a member of your committee, I would be wanting to find a way to ask for an accounting from the government of the day on the whole spectrum of productivity, of value for money.

• 1035

I would want this because the Auditor General, as you know, cannot look at effectiveness. He is not allowed to look at effectiveness although, by the way, I believe he ought to, when you get below the very senior level. He can look only at efficiency and economy of the systems for effectiveness.

[*Translation*]

deux choses distinctes, mais au sens réel du terme. Je suis donc convaincu que le premier ministre ne croit pas qu'il a été nommé par le Parlement et que les membres du Cabinet ne le croient pas non plus.

Le véritable pouvoir qui s'exerce sur les membres du Cabinet et sur l'administration est le premier ministre et non pas la Chambre et lorsque vous voulez que cela puisse véritablement rendre compte des pouvoirs qui leur sont dévolus, vous vous apercevez que c'était tout simplement impossible; je pense donc qu'il serait assez anachronique d'essayer de donner le contrôle financier à d'autres, si encore c'était possible. Je dirais que c'est comme attacher le grelot si vous voyez ce que je veux dire; c'est tout ce que cela donnerait. À mon avis, monsieur Huntington, la conclusion de votre rapport qui est peut-être merveilleuse et qui porte sur la nécessité de faire passer le contrôle financier du gouvernement du jour au Parlement me semble tout à fait utopique.

Je ne suis d'ailleurs pas sûr que ce soit vraiment ce que vous souhaitiez, c'est peut-être plutôt, comme mon dossier le plus épais, des exercices de futilités. Si vous ne voulez donc pas perdre les parties très importantes de votre rapport, il vous faut le reprendre indépendamment de cette vision absolument irréaliste.

Je dirai encore un mot avant que vous ne nous interrogiez. Tout au long de votre rapport, vous parlez d'en avoir pour son argent. Contrairement à mon collègue Ned, il y a des années que je prêche l'amélioration de la gestion du gouvernement canadien et je n'ai rien contre les systèmes de rationalisation des choix budgétaires ou la gestion par objectifs ou quelque autre méthode. Vous avez raison, monsieur Huntington, lorsque vous parlez dans votre rapport de l'effort magnifique réalisé dans les sept ou huit dernières années pour essayer de contrôler ce qui se passe aux échelons supérieurs du gouvernement canadien. Je suis tout à fait favorable au système d'enveloppes et aux diverses autres choses dont vous parlez dans votre rapport. Surtout lorsqu'il s'agit d'en avoir pour son argent.

Dans une de mes études à ce sujet, je déclare que nous avons fait quelque chose de sérieux dans l'administration canadienne. Nous avons été plus loin que le grand théoricien de la gestion Peter Drucker qui disait que la productivité consiste à faire ce qu'il faut et à le faire bien et ce que nous avons déclaré, grâce à Macdonell et à d'autres, c'est qu'en plus nous voulons le faire avec les ressources voulues acquises au prix voulu.

Si j'étais membre de votre Comité, je souhaiterais trouver un moyen d'exiger que le gouvernement du jour rende compte de tous les éléments de la productivité, de la rentabilité.

Je le voudrais, car le Vérificateur général ne peut s'occuper de l'efficacité, vous le saVez. On ne lui permet pas de le faire, même s'il devrait, à mon avis, s'en occuper, lorsque l'on aborde le niveau au-dessous des cadres supérieurs. Il ne peut examiner que l'efficience et l'économie des systèmes dans le cadre de l'efficacité.

[*Texte*]

So if you wonder if we are doing the right thing: Are we doing it with the right resources acquired at the right price? I find these to be very legitimate questions for parliamentarians to ask of the government of the day, and to ask of senior public servants.

I would think what you ought to be doing is trying to restructure the committee system so that it can ask more powerfully the questions which need to be asked of the government of the day, of the executive, and of the senior public service. I do not mean in an attempt to get control of the whole system because, to me, that is a futile effort, but to give us a more informed role, almost like that of a bank examiner, for Parliament.

Now, Mr. Chairman, I am not in any sense, selling short the role of the House in accountability. I think it is a very very important role. But the role is one of asking for an accounting, rather than an attempt to meaningfully call to account, because the House lacks that power. Thank you.

The Chairman: Thank you very much for another very interesting input into this committee. So far I have as questioners, Messrs. Cullen, Reid, Collenette, Simmons and Huntington, in that order. Mr. Cullen please.

Mr. Cullen: Thank you very much, Mr. Chairman. The three representations we have had today have pointed out the dilemma that is faced by this committee, first of all by Mr. Huntington and Mr. Lachance, in endeavouring to come up with what is still a proposal, I think they have given us a good launching pad, because it has led to some splendid suggestions.

The dilemma that I see is that we have two experts here—two professors—one telling us that "value for money" is a good thing and can be secured, and the other one telling us that it cannot. I think if I have to choose sides on this, I would go with Prof. Franks. I say that because I find that, quite often, a policy decision is taken, and the government of the day feels that it is getting value for money if that particular policy is carried out, whatever the cost. But there are other considerations, whether it be going to church because you are going to go to heaven, or coming in with a policy which, in the final analysis cuts unemployment by 100,000 although, on a per job basis, it may cost $15,000. Now the person who implemented that policy may feel that he was getting value for money, even though each individual job cost $15,000. Down the road, I think it is the job of the opposition to point out that, if you are paying any more than $8,000 per job, particularly on temporary jobs, it is too much. So the debate takes place. But how, in accounting terms, one can talk about value for money, I find in my own mind to be difficult to come up with.

I will start with Mr. Clarke. He has pointed out what I think is appropriate, namely they are dealing with an audit after the fact. The Auditor General has studied it with all his staff; he comes down with a report, and the public accounts committee then looks at it and as long as it is kept up to date . . . well, when I first joined the Public Accounts committee, and I

[*Traduction*]

Par conséquent, vous vous demandez peut-être si nous faisons la bonne chose: le faisons-nous avec les ressources adéquates obtenues au bon prix? Ce sont là, à mon avis, des questions très valables que les parlementaires peuvent poser au gouvernement actuel et aux fonctionnaires supérieurs.

Il faudrait, je crois, restructuer le système de comités, afin que l'on puisse y poser des questions beaucoup plus pertinentes, au gouvernement du moment, à l'exécutif et à la fonction publique supérieure. Il ne s'agit pas de contrôler tout le système car c'est, à mon avis, un effort futile, mais de nous donner un rôle plus éclairé, un peu comme celui d'un vérificateur de banque, pour le Parlement.

Monsieur le président, je ne veux pas du tout sous-estimer le rôle de la Chambre sur le plan responsabilité. Elle a un rôle très, très important à jouer. Ne pouvant elle-même faire la vérification, la Chambre a pour rôle d'exiger qu'on fasse la vérification Merci.

Le président: Je vous remercie beaucoup de cet apport très intéressant pour les membres du Comité. Pour le moment, les personnes suivantes ont demandé à prendre la parole: MM. Cullen, Reid, Collenette, Simmons et Huntington, dans cet ordre. Monsieur Cullen, s'il vous plaît.

M. Cullen: Merci beaucoup, monsieur le président. Les trois exposés que nous avons entendus aujourd'hui soulignent le dilemme qui se pose au Comité. Nous avons entendu tout d'abord MM. Huntington et Lachance qui essaient de nous présenter un projet qui est toujours à l'état de proposition, mais c'est quand même un bon tremplin car il nous a permis d'entendre d'excellentes suggestions.

A mon avis, voici le dilemme: nous avons deux experts—deux professeurs—un nous dit que l'optimisation des ressources est une bonne chose, et on peut l'obtenir, et l'autre prétend que ce n'est pas possible. Si je devais choisir, j'abonderais dans le sens du professeur Franks, car je me rends compte très souvent qu'une décision de politique est prise et que le gouvernement du moment croit qu'il obtient la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé si cette politique précise est appliquée, quel qu'en soit le coût. Toutefois, il faut voir les autres aspects, savoir si on va à l'église parce que l'on veut aller au ciel, ou adopter une politique qui, en dernière analyse, diminue le chômage de 100,000 emplois même si cela en coûte $15,000 par emploi. Celui qui a donné suite à cette politique était d'avis qu'il y avait optimisation des ressources, même si chaque emploi individuel a coûté $15,000. À long terme, c'est le travail de l'opposition de souligner que si l'on dépense plus de $8,000 par emploi, surtout pour des emplois temporaires, c'est beaucoup trop. La question fait donc l'objet de discussion. Sur le plan comptabilité toutefois, comment peut-on parler d'optimiser les ressources; à mon avis, il est très difficile de le faire.

Je m'adresse d'abord à M. Clarke. Il a souligné, et c'est juste à mon avis, qu'ils font une vérification après le fait. Le Vérificateur général et tout son personnel en ont fait l'étude; il présente un rapport et le Comité des comptes publics l'étudie et, en autant qu'il est gardé à jour . . . Lorsque je suis arrivé au Comité des comptes publics et les premières cinq années où j'y

[*Text*]

served on it for the first five years, we were four and five years behind the times, behind Auditors General's reports. Quite often changes had already been made or were contemplated, and there did not seem to be the impact. I think the public accounts committee has an obligation to keep up to date in order to have a significant impact on what it is endeavouring to bring about.

Now, I see it as almost three areas. I see a pre-check if you will—that is, where the estimates are studied, and we will have to come up with, I think, a better method than we have now. Then I think there is an ongoing situation where there are questions on the order paper, questions in the House, opposition debating days and, obviously, the media, where the ongoing situation is attacked. There is a whole series of stages and, then finally, there is the post audit or the Public Accounts' attack on the thing. I think we have to segregate the three.

Two of our witnesses, Mr. Clarke and Prof. Franks, have made the point about the workload on the individual member of Parliament dealing with the committees. It is not only that; it is maintaining an interest. I mean, you get on to a committee where you are studying something and, if the place is filled with media, the committee is full, yet you are plowing through a very difficult report on public accounts. You are sitting there all by yourself most of the time, or with very few members of Parliament.

There is a practical aspect to it, and I do not know how we might jazz that up. If I had any criticism of the report of Mr. Huntington and Mr. Lachance, it was regarding, first of all, finding the manpower or person-power I guess we say in this day and age and, then keeping them interested. I see that as a real concern.

• 1040

The longer I sit on this committee, I have gained a fantastic respect for the people who came up with the rules before we came along because every time we contemplate making a change that has been considered in the past and the ramifications of that are a, b and c and therefore that cannot work and so we head off on another tangent. I am surprised, frankly, that the system works as well as it does, bad as it is, as Mr. Churchill once said.

Now, I hear the professor saying nonpartisanship on committees. Well, I tell you, as a politician, that is not going to work. One of the things that makes committees interesting is that there is partisanship, that the ministers or the deputy ministers are up there being hammered by the opposition, obviously—and sometimes by government members, particularly on public accounts. So I do not think it strengthens the committees, particularly, to take away the partisanship. I think you need that kind of thing, and a parliamentary secretary, in my view, probably earns his money by the number of committee meetings that he attends and the way he protects the government and its policies of the day.

[*Translation*]

ai siégé, nous étions toujours quatre ou cinq ans en retard dans l'étude des rapports du Vérificateur général. Très souvent des changements avaient déjà été apportés ou étaient prévus, et on ne pouvait pas avoir l'effet voulu. Le Comité des comptes publics est obligé d'être à jour pour que son travail ait un impact important.

Il y a, à mon avis, près de trois secteurs de travail. Il y a d'abord la prévérification, si vous voulez, c'est-à-dire lorsque le budget est étudié, et il faudra une meilleure méthode que la méthode actuelle. Il y a ensuite la situation où des questions sont inscrites au *Feuilleton* de la Chambre, des questions sont posées en Chambre, des jours de débats sont réservés à l'opposition et, évidemment, l'intervention des médias d'information dans lesquels la situation fait l'objet d'attaques. Il y a donc toute une série d'étapes et l'on en arrive finalement à la postvérification ou à l'étude après coup au Comité des comptes publics de cette situation. Il nous faut, je crois, isoler ces trois secteurs.

Deux des témoins, M. Clarke et le professeur Franks, ont souligné le travail du député en Comité. Ce n'est pas tout, il faut également que l'intérêt soit soutenu. Je m'explique: on arrive à un comités où l'on étudie quelque chose et, si la salle est remplie de journalistes et d'autres personnes, l'étude du rapport sur les Comptes publics est très laborieuse, car on est là, assis tout seul, la plupart du temps, ou entouré de très peu de députés.

Il y a également l'aspect pratique, et je ne sais pas comment on pourrait le rendre plus intéressant. Si je devais critiquer le rapport de MM. Huntington et Lachance, je dirais qu'il faut d'abord trouver la main-d'oeuvre, les personnes ressources, par les temps qui courent et, ensuite, essayer de les intéresser. C'est là à mon avis une préoccupation certaine.

Plus je siège au comité, plus je respecte les personnes qui ont établi les règlements avant notre arrivée, car chaque fois que nous prévoyons apporter un changement qui a déja été étudié et qu'on étudie voit les effets a, b et c, on se rend compte que ce n'est pas possible et on aborde une autre voie. Je suis franchement étonné que le système fonctionne aussi bien que cela, si mauvais soit-il, comme l'a déjà souligné M. Churchill.

J'entends le professeur dire qu'il ne devrait pas y avoir de sectarisme politique au comité. Je vous dirai, en tant que politicien, que ça ne va pas fonctionner. Ce qui rend les comités intéressants, c'est cette partisannerie et le fait que les ministres ou les sous-ministres se font démolir par l'Opposition, évidemment, et parfois par les députés du gouvernement, surtout au comité des comptes publics. Je ne crois donc pas que les comités s'en trouveraient renforcé si on éliminait cette partisannerie. Elle est nécessaire, et un secrétaire parlementaire, à mon avis, gagne probablement son argent en assistant aux réunions des comités et en essayant de protéger le gouvernement et les politiques courantes.

[*Texte*]

So anybody suggesting removing partisanship from committees, I think, is going to weaken it and make it bloody boring. We have had nonpartisanship around here, but when we had in camera debates we had good debates, and sometimes partisanship did show its ugly head.

Therefore, I feel, as Prof. Franks has said, that we are expecting through this report or this proposal too much from the committees. I do not know that the committees are too tied to the executive because, as I said, I think the partisanship has to stay; but certainly there are too many demands on the numbers of members of Parliament that are available for committees, and some parliamentary secretaries only sit on one committee—they sit on the committee that involves their own particular ministry . . . so the number on the government side who are available is cut down by another 25 or 30.

Mr. Clarke, getting back to you, you seem to feel that there should be in the post-audit in the public accounts . . . You have a specific responsibility to perform. If I remember correctly, your reports come down with recommendations. I do not know if you still maintain that system whereby recommendations made in the last report and the government response . . . Do you still call the government to account when you make recommendations as to what they do? Do you have a calendar or something of that nature?

Mr. Clarke: Yes, Mr. Chairman, we follow up our recommendations. We keep a tabulation of them all and sometimes we deal with them by calling the department or Crown corporation back before the committee at a specified time. Other times the clerk of our committee contacts the former witness directly and asks how he is doing on this recommendation and then we get a written report.

Mr. Cullen: How up to date are you in dealing with Auditor Generals' reports? You have indicated that you seem to be pretty well on line now. What does that mean? Are you dealing with reports made a year ago, last year, two years ago?

Mr. Clarke: The Auditor General's report that was tabled in December 1981 . . . in other words, almost a year ago—we have dealt with adequately, and we will be expecting the next Auditor General's report in a few weeks, very few weeks.

Mr. Cullen: Do you have a steering committee that picks out specifics? In other words, in going through all the Auditor General's report, I do not think you can deal with each area. Do you set priorities through a steering committee or what is your system for deciding what you are going to look at in the Auditor General's report?

Mr. Clarke: No, you are quite right: we cannot and do not attempt to examine the whole Auditor General's report. The steering committee makes a determination based on discussions and review of the Auditor General's report and on input from the Auditor General himself. In other words, we ask him to rank the areas that he thinks need the examination of our committee.

[*Traduction*]

Si on suggérait d'éliminer la partisannerie des comités, ceux-ci s'en trouveraient affaiblis et deviendraient terriblement ennuyeux. Nous avons parfois des rencontres où il n'y a pas de sectarisme politique, et nous avons eu de bonnes discussions à huis clos, mais parfois aussi la partisannerie fait son apparition.

Je suis donc de l'avis du professeur Franks, nous attendons par le biais de ce rapport ou de cette proposition beaucoup trop de la part des comités. Que je sache, les comités ne sont pas liés de trop près à l'exécutif car, je le répète, le sectarisme politique doit demeurer. On demande certainement trop aux députés qui peuvent siéger en comité, et certains secrétaires parlementaires ne siègent qu'à un comité—ils ne siègent qu'au comité qui étudie leur propre ministère—par conséquent le nombre de députés du côté gouvernemental qui sont disponibles diminue de 25 ou 30.

Monsieur Clarke, je reviens à vous, vous semblez croire qu'il devrait y avoir dans la postvérification des comptes publics . . . Vous avez une responsabilité bien définie. Si je me souviens bien, les rapports que vous présentez contiennent des recommandations. Je ne sais pas si vous croyez toujours au système où les recommandations présentées dans le dernier rapport et la réponse du gouvernement . . . lorsque vous faites des recommandations, tenez-vous toujours le gouvernement responsable de la suite à donner? Avez-vous un échéancier ou quelque chose du genre?

M. Clarke: Oui, monsieur le président, nous surveillons l'application des recommandations. Elles sont toutes classifiées, et parfois nous convoquons le ministère ou la Société de la Couronne devant le comité, à une date précise. D'autres fois, le greffier du comité communique avec l'ancien témoin directement et lui demande quelles mesures ont été prises suite à la recommandation, et obtient un rapport écrit.

M. Cullen: Êtes-vous à jour dans l'étude des rapports des vérificateurs généraux? Vous semblez dire que c'est à peu près le cas. Qu'est-ce que cela signifie? En êtes-vous aux rapports qui ont été publiés il y a un an, l'an dernier, il y a deux ans?

M. Clarke: Le rapport du Vérificateur général a été déposé en décembre 1981—autrement dit, il y a près d'un an—nous nous en sommes occupés et nous attendons le prochain rapport du Vérificateur général dans quelques semaines.

M. Cullen: Disposez-vous d'un comité directeur pour choisir les choses à étudier? Autrement dit, lorsque vous examinez le rapport du Vérificateur général, je ne pense pas que vous puissiez vous occuper de chaque domaine. Avez-vous un comité directeur qui établit des priorités ou un système vous permettant de décider ce que vous allez examiner dans le rapport du Vérificateur général?

M. Clarke: Non, vous avez tout à fait raison: nous ne pouvons pas, nous n'essayons pas d'examiner tout le rapport du Vérificateur général. Le comité directeur détermine notre travail suite à des discussions et à une étude du rapport du Vérificateur général et aussi grâce à l'apport que fait le Vérificateur général lui-même. Autrement dit, nous lui demandons l'ordre dans lequel, à son avis, les choses doivent être examinées par notre comité.

[*Text*]

Mr. Cullen: Prof. Franks, I would like to get back to your idea of the partisanship. You are an expert in this field. We are not talking about the American system. We are not talking about the British system, where they have something in excess of 600 members, and I think they sometimes spread their committee work around to keep people occupied. Here we have a shortage of members, even with the reduction. How do you feel we can keep partisanship away from the committee structure?

• 1045

Prof. Franks: I suggest, Mr. Chairman, one way is in subject matter. It seems to me some things like government bills are normally partisan and it should be recognized that a committee handling government bills is going to need some measure of government control so that the bill gets out in a shape the government accepts. That is fair ball and it should be partisan.

Let me offer you two examples of nonpartisan kinds of committees, in my terms, of this present Parliament which, I think, are very effective. One is the Public Accounts committee, in which there is a balance between a government majority on the committee and an opposition chairman. The opposition chairman is keenly interested in a vigorous scrutiny of the accounts and of wrongdoing, and the government majority on the committee is there to keep him honest and keep him on the right track. That balance, it seems to me, works very effectively; there is no doubt that the motives of the members of the two sides of the House are different and that they are encouraged but this produces a balanced committee that can normally agree on reports.

Another kind of so-called nonpartisan committee, it seems to me, are the task forces and subcommittees that have made studies like the study of the penitentiaries by a subcommittee of the Justice and Legal Affairs committee a few years ago, the committee on Acid Rain, the committee on North—South Relations, in which a small group of members, keenly interested in the subject, work together with very little party motivation and a great deal of political and parliamentary concern for what is going on in the government or a problem in the country.

The Chairman: Thank you, Mr. Cullen.

I have five other names here . . .

Mr. Cullen: Well, I will forego then. I have others, but . . .

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Reid, please.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Yes. I have a question for the three members of the panel. You all create the impression that somewhere out there in the civil service decisions are being taken by bureaucrats who are unaffected by the political structures of this country, and therefore those decisions can be examined in a reasonable, logical, rational way.

[*Translation*]

M. Cullen: Professeur Franks, je voudrais revenir à votre idée de partisannerie ou sectarisme politique. Vous êtes un expert dans ce domaine. Il n'est pas question ici du système américain. Il n'est pas question non plus du système britannique, qui comprend plus de 600 membres, et où on distribue parfois le travail des comités pour tenir tout le monde occupé. Ici, il nous manque des députés, même en tenant compte de la réduction des heures. Comment pouvons-nous éliminer le sectarisme politique, à votre avis, de la structure des comités?

M. Franks: Je pense, monsieur le président, que tout dépend du sujet. Il est normal que les projets de loi du gouvernement aient un caractère partisan, et le Comité qui devra en traiter devra aussi accepter un certain contrôle du gouvernement pour que le bill puisse être présenté sous une forme que ce dernier accepte. Il est alors normal que les débats prennent un tour partisan.

Laissez-moi maintenant vous donner deux exemples de comités qui se situent au-delà des querelles de partis, à mon avis, et qui dans le cadre de cette législature sont extrêmement efficaces. Le premier est celui des Comptes publics, où il y a un équilibre entre une majorité de membres du parti au pouvoir et un président de l'Opposition. Celui-ci a intérêt à ce que l'on examine de façon très scrupuleuse les comptes et toute malversation, tandis que la majorité des membres du comité est là pour garantir l'honnêteté et la bonne marche des discussions. Cet équilibre, me semble-t-il, est tout à fait efficace; il ne fait aucun doute que les objectifs des députés des deux côtés de la Chambre soient différents, que l'on encourage le débat, mais en même temps que cet équilibre au sein du Comité permet d'obtenir l'approbation des députés au moment de l'adoption du rapport.

Un autre type de comité que l'on peut appeler non-partisan, me semble-t-il, est à chercher du côté des groupes de travail et des sous-comités, qui sont à l'origine des études comme celles des pénitenciers du sous-comité de la Justice et des affaires juridiques il y a quelques années, ou comme le comité sur les pluies acides, sur les relations nord-sud, dans lesquels un petit groupe de députés, très intéressés par une question précise, travaillent de concert dans un esprit non-partisan de responsabilité politique et parlementaire vis-à-vis de ce qui se passe au gouvernement ou à propos d'un problème qui agite le pays.

Le président: Merci, monsieur Cullen.

J'ai ici 5 autres noms . . .

M. Cullen: Eh bien je vais donc m'abstenir. J'ai d'autres questions . . .

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Merci. J'ai une question qui s'adresse au trois membres du panel. Vous donnez tous l'impression que dans la Fonction publique les décisions sont prises par les fonctionnaires, de façon apolitique, et que ces décisions sont donc prises de façon raisonnable, logique et rationnelle.

[*Texte*]

I want to propose to you a different kind of scenario. Decisions out there in the public service are taken in the light of the political reality of Canada; decisions are not taken on the basis of full examination of the facts, per se, but very often taken on the political pressures received by the government and by the bureaucracy. Let me give you an example which, I think, affects no member of this committee: The Government of Canada is going to spend $50 million in the redevelopment of the terminal facilities for airports at Hamilton, Ontario. The carrier has indicated that it would like to withdraw from that group because it is losing very substantial amounts of money. When that was announced it put the terminal in jeopardy and yet all the members of Parliament from that area—all—conservatives, liberals and NDP, banded together and the government is going to spend the $50 million. The public servants in the Department of Transport are totally opposed to it; the airline is opposed to it; the minister has indicated he does not think it is a worthwhile expenditure of money, but the members of Parliament have decided that those are funds that should be spent.

Now, I ask you, what does all the accountability that we are talking about mean when it comes up against that kind of pressure; where obviously a decision has been made by the communities involved that this is required and that the government should provide it?

The Chairman: Any one of the three who wishes to reply . . .

Prof. Baker: Mr. Reid, could I speak. As a former assistant deputy minister, I have been in this position. There is no question whatsoever that everything we do is riddled through and through with politics, no question whatsoever, but anybody who is in a senior position in the public service and who is not politically sensitive, would not survive at all. In fact, I am quite sure that when we choose our deputy ministers, if we choose them at all carefully, it is because they can, indeed, help ministers in terms of their political sensitivity.

• 1050

I have never believed—and I must get you to correct me on this—if the government of the day has taken a decision that it considers wise, then translated it into the estimates, that Parliament ever, except in a very, very rare case, can exert its will against the government of the day. Where we make our peace with the political level is within the Cabinet system, with the minister, within the new envelope system, and so on. It is at this level that we bring together the managerial imperatives and the political imperatives. That is what the whole new accountability system is meant to make certain happens. If you look at the last three Prime Ministers, through Mr. Pearson, through Mr. Trudeau, to Mr. Clark and back to Mr. Trudeau, there has been this very real attempt to put in place political control of what the bureaucracy does. But it is political control at the government level, not within Parliament and we tend to assume, as public servants, that once something is in the blue book the battle is over, it can safely work its way through Parliament and we will not worry.

[*Traduction*]

Je voudrais ici vous proposer une vision des choses toute différente. Les décisions qui sont prises dans la Fonction publique le sont au sein d'un environnement politique canadien; elles ne sont pas prises après seul examen des faits, en soi, mais très souvent à la suite de pressions exercées au niveau politique sur le gouvernement et sur l'administration. Je vais vous donner un exemple qui ne gênera je pense aucun député de ce Comité: le Gouvernement du Canada va dépenser $50 millions au bénéfice du redéploiement des installations des aéroports de Hamilton en Ontario. Le transporteur a indiqué qu'il voudrait se retirer du groupe, parce qu'il perd beaucoup d'argent. Lorsque cette décision a été annoncée, l'aérogare était donc mise en péril, pourtant tous les députés de cette région—tous—conservateurs, libéraux et NPD, ont fait cause commune et le gouvernement va donc dépenser cette somme de $50 millions. Les fonctionnaires du ministère des Transports y sont pourtant totalement opposés; le ministre, quant à lui, trouve cette dépense injustifiable, mais les députés ont décidé que les crédits seraient accordés.

Je vous demande donc, comment on peut respecter les principes d'imputabilité, lorsque l'on est soumis à ce type de pressions; lorsque de toute évidence les groupes concernés ont décidé qu'il fallait ces crédits et que les gouvernements devaient les allouer.

Le président: L'un de vous trois peut répondre . . .

M. Baker: Monsieur Reid, puis-je vous répondre? À titre d'ancien sous-ministre adjoint je connais ce genre de situation. Il ne fait pas de doute que toute notre action baigne dans un climat politique, et que tout haut fonctionnaire ne peut se maintenir à son poste s'il ne fait preuve d'un minimum de sensibilité politique. Je suis même presque sûr que nos sous-ministres lorsqu'ils sont choisis de façon consciencieuse le sont parce qu'ils peuvent aider les ministres en raison de leur intuition politique.

Je n'ai jamais pensé—et corrigez-moi si je me trompe—que le gouvernement du jour puisse prendre une décision qu'il juge justifiée, qu'elle se traduise ensuite par un poste budgétaire, et qu'ensuite le Parlement, excepté quelques cas très très rares, exerce une volonté contraire à cette décision du gouvernement. Là où nous faisons la paix avec le niveau politique, c'est au sein du conseil des ministres et avec le ministre dans le cadre de ce nouveau système d'enveloppes, etc. C'est à ce niveau que nous rassemblons les fils des nécessités de la gestion et de la politique. C'est là que toute cette nouvelle conception de l'imputabilité se réalise. Si vous considérez les mandats des trois derniers premiers ministres, MM. Pearson, Trudeau et Clark, on s'est aperçu qu'ils ont véritablement cherché à mettre en place un contrôle politique de l'administration. Mais c'est un contrôle politique au niveau gouvernemental, et non pas parlementaire, et nous avons tendance à penser au sein de la Fonction publique qu'une fois que les choses sont inscrites au Livre bleu, la bataille est gagnée, et que tout va suivre son cours au Parlement sans que nous ayons à nous faire de soucis.

[*Text*]

If you are asking—Do we worry greatly that political decisions taken by the government will be changed within Parliament?—the answer is no. We know that caucus gets consulted at the right time, by the government, as it is working its way through the envelope system. We know that committees have a very good role in questioning people like ourselves on the day-to-day administrative stuff. We do not expect to see, at all, political second guessing in Parliament of governmental decisions.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Mr. Franks, perhaps you could comment.

Prof. Franks: Mr. Chairman, giving a very brief answer—roaming all over the field in this . . . number one, it seems to me that a great many political decisions are, to use a Chinese expression great leaps. But they are not always great leaps forward, they are great leaps into the dark, because we do not know what the outcome is. I think that is true for any government, regardless of political persuasion. So, to the extent that that is real, there is a problem in value for money accounting. I am not suggesting that it is wrong to do that, because sometimes some action is better than nothing; at least you know where you are when you have done something, when you did not know where you were before. So, we will leave that one.

Two: I think a point I could draw from Mr. Reid's comment is that the pressures from MPs are generally for more spending, not less. That, again, brings me back to this question of, should we really be giving Parliament and parliamentary committees the right to increase votes? My argument is, no, it is up to the government to present a package to Parliament and up to Parliament to criticize it—but that is responsible government.

An hon. Member: Hear, hear!

Prof. Franks: I think it is perfectly legitimate for MPs to say: We want more spent. But it is also legitimate for the government to say: No, sir, this is where we think the limits are and that is our job, that is our decision. I make that point in reponse to what Mr. Reid was saying.

Number three: I would make a general comment, that one of the things that concerns me about administration in Canada—and this relates to Prof. Baker's point—is that I feel that there is perhaps too much political sensitivity in the administration, that it is not hard-nosed and impersonal enough.

Thank you.

The Chairman: Thank you.

Mr. Clarke.

Mr. Clarke: My observation, Mr. Chairman, would only be that the example given by Mr. Reid points out a weak minister, or a weak ministry—or both—that has caved in to the political pressures. But one can easily give examples the

[*Translation*]

Si vous me demandez si nous craignons véritablement que les décisions politiques du gouvernement soient remises en cause par le Parlement, je vous répondrai non. Nous savons que le caucus est consulté à temps par le gouvernement, et que le système des enveloppes assure ensuite le reste. Nous savons que les comités jouent un rôle important en faisant témoigner des gens comme nous-mêmes, à propos de questions de routine administrative au jour le jour. Nous ne nous attendons pas du tout à voir les décisions du gouvernement remises en cause par le Parlement.

M. Reid (Kenora—Rainy River): Monsieur Franks pourrait peut-être dire ce qu'il en pense.

Le professeur Franks: Monsieur le président, je vais vous répondre brièvement—en jetant un coup d'oeil sur l'ensemble de la question—d'abord en vous disant que de nombreuses décisions politiques sont, pour utiliser une expression chinoise, de véritables bonds. Mais ce ne sont pas toujours des bonds en avant, ce sont parfois des plongeons dans le noir, dont nous ne savons pas toujours quelle sera l'issue. Je pense que cela est vrai pour n'importe quel gouvernement, quels que soient ses talents de persuasion politique. Dans la mesure où cela est vrai, il y a un problème en termes de responsabilité comptable et financière. Je ne veux pas dire qu'il soit mauvais de procéder ainsi, et il est parfois préférable d'agir que de ne rien faire; au moins vous savez alors où vous êtes et que vous avez fait quelque chose, alors que vous ne saviez auparavant rien ni où vous étiez. Nous allons laisser cela de côté.

Ensuite, je pense que je pourrais conclure de la remarque de M. Reid que les pressions exercées par les députés sont souvent dans le sens d'une dépense supplémentaire. Voilà qui me ramène donc encore à cette question du pouvoir que l'on devrait donner ou ne pas donner au Parlement et aux comités parlementaires en matière d'accroissement des crédits. À mon sens, on ne le devrait pas, c'est au gouvernement de présenter un ensemble de mesures au Parlement et à celui-ci de critiquer; c'est cela un gouvernement responsable.

Une voix: Bravo, bravo!

Le professeur Franks: Je crois qu'il est tout à fait légitime que les députés demandent plus de crédits. Mais il est également légitime que le gouvernement refuse, en disant qu'il y a des limites et que c'est à lui de les fixer. Voilà ce que je peux dire à M. Reid là-dessus.

Troisièmement, je ferais une remarque générale à propos de l'administration canadienne—et cela est une réponse à la remarque du professeur Baker—dont je pense qu'elle est parfois beaucoup trop sensible aux arguments politiques, elle devrait parfois faire un peu plus la sourde oreille et être plus impersonnelle.

Merci.

Le président: Merci.

Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, j'aimerais dire que l'exemple de M. Reid indique une faiblesse du ministre ou du ministère—ou des deux—qui se sont en quelque sorte inclinés devant les pressions politiques. Mais on peut donner des

[*Texte*]

other way, where there has been pressure not to carry out a certain program and the ministry has bulled ahead and done it, for whatever reason. If I can use an analogy dealing with airports, I remember a few years ago raising in committee with the minister responsible the construction of a multistory parking garage adjacent to the Toronto International Airport during the same fiscal period that the parking garage in Vancouver, the rain capital of Canada, was being shut down altogether and the parking lot extended to make people walk farther in the rain to the airport terminal.

The Chairman: Thank you, Mr. Clarke.

Mr. Reid, have you finished?

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): I think I will pass, Mr. Chairman, although I have many more questions that have been opened up by the witnesses.

The Chairman: Okay.

Mr. Collenette, please.

Mr. Collenette: Thank you, Mr. Chairman. I have three straightforward questions for each of the witnesses here today, first of all, to my colleague, Bill Clarke.

• 1055

He stated in his last point—if I remember correctly, he was lamenting the lack of attendance at Public Accounts committee meetings. He was tending to say: Do not enlarge in this committee or make other committees responsible for this work—I think he was talking in terms of subcommittees—because we have a tough time getting people as it is.

Now, my question to him—I will ask these seriatim, and perhaps they could all reply one after the other as well. In his view, is the attendance low because there is a general lack of interest on the part of MPs, or is it because they lack the tools to do an effective job in the Public Accounts committee? If this committee recommended, as do Mr. Huntington and Mr. Lachance, greater resources to the Public Accounts committee, would this do the trick in enticing more people to become active? Will it be a meaningful role then to be active on the Public Accounts committee?

Now, for Prof. Franks, I would like to know if he is proposing the U.K. system in toto. I was not too sure what he was getting at. Is he saying there should be standing committees for the estimates, ongoing committees, but that the so-called partisan legislation—the assumption being that the standing committees on estimates would not be partisan—that the partisan legislation, government bills coming through the machine, would be sent to specific committees, as is done at Westminster, a committee specifically struck for a particular piece of legislation tailoring the membership on the committee to the members' interest on both sides of the House? Is he also advocating the panel system so that we can have independent

[*Traduction*]

exemples dans l'autre sens, où certaines pressions contre certains programmes ont été exercées, sans pouvoir faire céder le ministère, lequel a simplement foncé. Si je peux utiliser une comparaison à propos des aéroports, je me souviens d'une séance de comité il y a quelques années où j'ai pris la parole devant le ministre responsable à propos de la construction d'un garage de stationnement à plusieurs étages près de l'aéroport international de Toronto, alors que pendant le même exercice financier, le garage de Vancouver, cette ville qui est la capitale de la pluie au Canada, était fermé et que l'on agrandissait le terrain de stationnement pour que les gens puissent marcher un peu plus sous la pluie jusqu'au terminal.

Le président: Merci, monsieur Clarke.

Monsieur Reid, avez-vous terminé?

M. Reid (Kenora—Rainy River): Je pense que je céderai mon tour, monsieur le président, bien que j'aie ici de nombreuses questions à poser à la suite des remarques des témoins.

Le président: Très bien.

Monsieur Collenette, s'il vous plaît.

M. Collenette: Merci, monsieur le président. J'ai trois questions très directes s'adressant à chacun des témoins, et tout d'abord à mon collègue Bill Clarke.

Enfin, et si j'ai bonne mémoire, il a déploré le peu d'assiduité aux réunions du Comité des comptes publics. Il semblait dire qu'il ne faut pas augmenter le nombre de députés de ce Comité, ni charger d'autres comités de ce travail faisant référence, je crois, à des sous-comités, il disait qu'il y avait suffisamment de difficultés à faire venir les députés pour le moment.

Voici mes questions: je vais les poser l'une à la suite de l'autre et les témoins pourront y répondre à la suite également. Selon le témoin, le taux de présence est-il faible parce que les députés ne s'intéressent pas à la chose ou est-ce que ce serait plutôt parce qu'ils n'ont pas les instruments nécessaires pour bien faire leur travail au sein de ce Comité des comptes publics? Si notre Comité recommande, comme le proposent MM. Huntington et Lachance, une plus grande allocation de ressources au Comité des comptes publics, est-ce que l'on augmenterait ainsi le taux de participation active à ce Comité? Est-ce que les députés seraient alors intéressés à jouer un rôle actif au sein du Comité des comptes publics?

J'aimerais maintenant demander à M. Franks s'il recommande l'adoption intégrale du régime britannique. Je n'ai pas très bien compris ce qu'il voulait dire. Propose-t-il un régime de comités permanents chargés d'étudier les préVisions budgétaires et le renvoi de projets de Ioi, soit disant partisans, les projets de loi émanant du gouvernement à des comités précis, comme on le fait à Westminster, un comité formé spécialement pour étudier un projet de loi donné et dont la composition serait conforme aux intérêts des députés des deux côtés de la Chambre? Cela suppose aussi que le Comité permanent des prévisions budgétaires ne serait pas partisan. Préconise-t-il un régime de groupes de travail de façon à avoir

[*Text*]

chairmen, where the Speaker would appoint the most competent chairman regardless of party affiliation?

Lastly, to Prof. Baker: He gave us a great critique of all that was wrong, and also a critique of the Huntington-Lachance paper, but with respect he did not give us any definite alternative. All I got from him was really that he was proposing the same as Prof. Franks. Is that indeed the case?

There are three questions for three individuals.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, there is no question that the low attendance is a result of lack of interest; it is a question that the committee has addressed many times. We have tried to pick our topics at times to generate interest. One example comes to mind: the House of Commons comprehensive audit. We had a room full when we first introduced that topic for discussion in our committee. The Speaker was there, the media benches were full, and the members' slots were all occupied as well. It seemed like an auspicious start, but when one of the NDP members had finished asking his questions about sexual harrassment in MPs' offices he left, the media left, and we were back to normal. So that was not an adequate topic, either.

As far as the tools available to the committee, we are much better equipped now than we were years ago, with two permanent research officers available to us, plus the services of the clerk. We have briefing meetings to which we try to get our members to come. There is the lack of currency, to which Mr. Cullen alluded; although we are up-to-date on the Auditor General's report, we can still be up to three years behind by the function of the fact that it takes us a year to go through his report. He starts the work on his report a year before it is published, and some of the things he is studying for his report happened a year before that. So we can get up to three years' lag. We try to overcome that by dealing with the older parts first.

Again, I say we try in our committee not to concentrate on the horror stories. The Auditor General has also changed his method over the years; he now concentrates more on the systems, on the basis that if the system is a good one and is being applied properly then the horror stories will not occur. We get lots of questions in the committee that really do not address the issues that we want to examine.

I do not know if I have answered the question. I guess I have not, because we have not been able to answer it for our own committee. But those are some of the thoughts we have had on that very topic.

Mr. Collenette: So you seem to be saying we are barking up the wrong tree in trying to improve the Public Accounts committee as a whole, that it cannot be reprocessed because the problem really lies with the interested members and the quality of member.

[*Translation*]

des présidents indépendants, de façon à permettre au président de la Chambre de nommer le président le plus compétent, quelle que soit son affiliation politique?

Enfin, ma dernière question s'adresse à M. Baker. M. Baker, vous avez fait une excellente critique des lacunes du régime actuel, vous avez également critiqué le document présenté par MM. Huntington et Lachance. Cependant, sauf votre respect, vous n'avez pas proposé de solution de rechange. Tout ce que je peux conclure, c'est qu'en définitive M. Baker est d'accord avec les recommandations de M. Franks. Est-ce bien vrai?

Voilà les trois questions que je désirais poser.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, il ne fait pas de doute que la faible assiduité résulte du manque d'intérêt; le Comité s'est penché sur cette question à de nombreuses reprises. Nous avons essayé, à certaines occasions, de choisir des sujets d'intérêt. Un exemple me vient à l'esprit: la Vérification complète des comptes de la Chambre des communes. La salle du Comité était pleine à la première réunion à ce sujet. Le président de la Chambre y assistait, les fauteuils réservés aux journalistes étaient tous occupés, tout comme les fauteuils réservés aux membres du Comité. L'étude semblait bien partie mais lorsqu'un néo-démocrate eût fini de parler au sujet du harcèlement sexuel dans les bureaux des députés, il a quitté la salle, les journalistes l'ont suivi et tout est revenu à la normale. Donc, même ce sujet n'était pas suffisamment intéressant.

Pour ce qui est des ressources mises à la disposition du Comité, la situation est de loin meilleure à ce qu'elle était il y a quelques années. Nous avons maintenant deux recherchistes affectés en permanence au Comité, nous avons un greffier. Nous tenons des séances d'information auxquelles les députés sont invités. M. Cullen a fait allusion aux retards; bien que nous soyons à jour dans notre étude du rapport du Vérificateur général, il demeure que nous avons jusqu'à trois années de retard sur les évènements. Le Vérificateur général commence à rédiger son rapport un an avant qu'il ne soit publié et certains événements étudiés dans le rapport sont survenus une année auparavant. C'est ainsi que nous avons un retard pouvant aller jusqu'à trois ans. Nous essayons de compenser ce retard en étudiant tout d'abord les parties les plus anciennes du rapport.

Encore une fois, nous n'essayons pas en Comité d'étudier des sujets à sensation. Le Vérificateur général a également changé sa méthode de travail; désormais, il se concentre sur les systèmes en supposant que si le système est efficace et qu'il est bien utilisé, il n'y aura pas d'erreur très grave. On pose beaucoup de questions en Comité qui ne portent pas vraiment sur les sujets à l'étude.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question. J'imagine que non car nous cherchons encore la solution en Comité. Je vous ai donné certaines de nos réflexions à ce sujet.

M. Collenette: Donc, vous semblez nous dire que nous ne nous attaquons pas au noeud du problème si nous essayons d'améliorer le fonctionnement global du Comité des comptes publics; vous nous dites que le problème, en réalité, c'est

[*Texte*]

• 1100

Mr. Clarke: I guess it is the interest of members we need. If there is a need, we need more members who are interested in the relatively dry accountability process. It is probably much more interesting to go in and talk about the politics of a proposed expenditure program than to come in afterwards and ask whether the process of expending those funds has been achieved properly or adequately.

Mr. Cullen: On a point of order, Mr. Chairman. Are we going until 12:30?

The Chairman: We have this room until 12:30. Some members have indicated to me that they would have to leave at 12:00. So we have at least another hour.

Prof. Franks.

Prof. Franks: Mr. Chairman, first of all I will add a supplementary answer to Mr. Clarke's answer, that the question about the problem of attendance at committees and Mr. Clarke's answer tie right in with what I was saying about being realistic about the manpower available in Parliament to staff a committee system. It seems to me that is a question this committee should address, and address realistically: that theoretical structures of committees are fine, but in reality we have to ask what members are available to sit on these committees and be interested in what they are doing. One answer is smaller committees. The other answer is what the committees themselves are doing.

The question I was asked by Mr. Collenette was am I proposing the U.K. system in total, or some amalgam. I will try to answer that.

I think our system of standing committees is potentially good. I think they should look at the estimates. I think they should look at annual reports. I think they should look at white papers. I think they should look at green papers. I think they should look at royal commission reports, and so on. I would like to see that happen and I think they can do a very useful job on all of that.

The problem comes in with government legislation. I can see a very strong argument for saying that government legislation ought to be examined by the committees which are considering the estimates and are specialists in the area. The problem it seems to me inevitably comes up is what is the government's relationship to the committees when it is examining legislation. And the answer, to me, is that the government's relationship is it must ensure some control over that committee in order to get its legislation through in the form it wants. If it has that sort of control, it seems to me the committees are not going to be the autonomous, investigatory, independent kind of committees that Parliament needs to hold the government accountable.

[*Traduction*]

l'intérêt que portent les députés à ce Comité et leur compétence.

M. Clarke: Je crois que c'est l'intérêt des membres que nous devons raviver. Nous avons besoin de députés qui s'intéressent à ce sujet plutôt aride qu'est la comptabilité. Il est probablement plus stimulant d'aller discuter du bien-fondé d'un programme envisagé de dépenses que de venir après coup et demander si le processus de dépenses a été respecté.

M. Cullen: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Allons-nous poursuivre jusqu'à 12h30?

Le président: Nous avons la pièce jusqu'à 12h30. Cependant certains députés m'ont dit qu'ils devraient partir à 12 heures. Il nous reste donc au moins une heure.

Monsieur Franks.

M. Franks: Monsieur le président, tout d'abord, j'aimerais compléter la réponse de M. Clark au sujet de la faible assiduité aux réunions des comités. La réponse de M. Clark s'inscrit tout naturellement dans ce que je disais au sujet de la main-d'oeuvre disponible au Parlement pour les comités. Il me semble que le Comité devrait se pencher sur cette question, d'une façon réaliste: les structures théoriques des comités sont adéquates mais dans la réalité, il faut se demander quels députés ont le temps de siéger à ces comités et de s'intéresser à leur travail. Une partie de la solution consisterait à limiter le nombre des membres des comités. On pourrait également se pencher sur les sujets d'étude des comités.

M. Collenette m'a demandé si je recommande l'adoption intégrale ou partielle du régime britannique. Je vais essayer de répondre à cette question.

Selon moi, notre régime de comités permanents est potentiellement adéquat. Selon moi, les comités doivent étudier les prévisions budgétaires et dépouiller les rapports annuels. Ils doivent étudier les livres blancs, les livres verts, les rapports des commissions royales d'enquêtes et ainsi de suite. J'aimerais que les comités soient systématiquement chargés d'étudier tout cela et selon moi, ils pourraient faire un excellent travail.

Le problème se pose avec l'étude des projets de lois gouvernementaux. Je comprends qu'on puisse très bien défendre l'étude d'un projet de loi émanant du gouvernement par un comité qui étudie les prévisions budgétaires dans ce domaine et qui est donc spécialisé. Le problème qui se présente inévitablement, c'est la relation du gouvernement avec le Comité qui étudie un projet de loi. Selon moi, dans ce contexte, le gouvernement doit avoir une certaine maîtrise du Comité de façon à ce que le projet de loi revienne en Chambre dans la forme voulue. Si le gouvernement peut s'assurer la maîtrise du Comité, eh bien il me semble que le Comité ne peut plus jouer son rôle d'enquêteur autonome et indépendant qui est nécessaire au Parlement dans le contexte de l'imputabilité du gouvernement.

[*Text*]

So I wind up leaning towards the British proposal of separate committees to examine government legislation.

The Chairman: Prof. Baker, you had some additional comments?

Prof. Baker: Yes, please, Mr. Chairman. Thank you.

First of all, could I say that I saw Mr. Reid and Mr. Huntington on *House on The Hill* the other day, and I was very impressed with the fact that they have retained their enthusiasm for their job. It came through loud and clear.

It has amazed me, when I look at the role of committees as I understand it, in the House, that it does not break the hearts of members of Parliament to sit on them, particularly on the estimates committees, which must be wretched exercises to work through. Therefore I would think attendance may well be low at the committees, because if politicians are nothing they are practical people, and they know the time spent in committees sometimes is a waste of time. But also I think there are many demands on the time of a member of Parliament other than the committees. If they are conscientious about their other responsibilities, then they have less time for the committee.

I think some of the things you are suggesting in the Huntington-Lachance report in terms of giving the committees a little more of what they need to do a better job will probably make some contribution. But I agree totally with what Dr. Franks said about the role of committees. I think it would be a great mistake to move them into a position of attempt to control. It is simply not feasible.

Mr. Huntington: Could I interrupt there, Mr. Chairman? I have noticed that Dr. Baker has read from the paper that we are trying to move control into the House of Commons. I do not get that from the paper.

• 1105

I think if we go back to Prof. John Stewart's remarks at the opening of your committee: In the tug-of-war of power, it is necessary to move the knot in the centre of the rope back towards Parliament, and I think what the paper is addressing is, moving the tools of bringing about a better accountability back towards the House of Commons. And it is not interfering with the right of the government to govern at all. I just wanted to plug that in at this point.

The Chairman: Dr. Baker.

Prof. Baker: I read the two reports you sent me, of the committee proceedings, and I do not think there is any question that when you and Mr. Lachance were responding to questions from your own committee you were a little less strong than the statement that you made in the report, where you state towards the conclusion . . . if I could just read it, you will know what I mean. It says you:

> . . . believe it to be obvious that the four committees will become the foundation of the financial operation of the Government of Canada.

That is almost your concluding statement.

[*Translation*]

Donc, en définitive, je suis plutôt favorable au projet britannique de comités distincts chargés d'étudier un projet de loi émanant du gouvernement.

Le président: Monsieur Baker, vous voulez ajouter quelque chose?

M. Baker: Oui s'il vous plaît, monsieur le président. Merci.

Tout d'abord, j'aimerais dire que l'autre jour, j'ai vu MM. Reid et Huntington à l'émission *House on the Hill* et que j'ai été très impressionné de l'enthousiasme qu'ils conservent pour leur travail. Cet enthousiasme était très évident.

Dans le contexte des comités tel que je l'entends, je suis toujours étonné que les députés continuent à siéger aux comités, surtout lorsqu'ils étudient les prévisions budgétaires; ces études doivent être les plus pénibles. Donc, je pense que si l'assiduité aux comités est faible, c'est parce que les politiciens sont des gens pratiques qui savent que le temps consacré à une séance de comités est parfois du temps perdu. Il faut également dire qu'un député ne s'occupe pas que des comités. Si leurs autres responsabilités de députés leur semble plus pressantes, on comprend qu'ils auront moins de temps à consacrer aux comités.

Selon moi, certaines recommandations du rapport Huntington-Lachance seraient probablement utiles, notamment les recommandations portant sur une plus grande allocation de ressources pour mieux faire les études. Ceci étant dit, je suis totalement d'accord avec l'opinion de M. Franks au sujet des comités. Il serait très grave, je pense, de les mettre en état de pouvoir contrôler. Ce n'est tout simplement pas possible.

M. Huntington: Monsieur le président, pourrais-je intervenir? Je remarque que M. Baker conclut de notre rapport que nous essayons de contrôler la Chambre des communes. Je ne tire pas les mêmes conclusions de notre rapport.

Je pense que si l'on reprend les idées du professeur John Stewart en début de comité au sujet de la lutte pour le pouvoir et du besoin de se rapprocher du Parlement, je pense que le document traite justement de cela, soit de remettre entre les mains de la Chambre des communes les outils voulus pour assurer une meilleure imputabilité. Et cela n'empêche absolument pas le gouvernement de gérer. Je voulais simplement rappeler cela maintenant.

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker: J'ai lu les deux rapports des délibérations du comité que vous m'avez envoyés, et il n'y a pas de doute, dans mon esprit, que lorsque vous et M. Lachance répondiez aux questions de votre comité, vous étiez un peu moins catégoriques que dans votre rapport ou vous dites, vers la conclusion . . . Je vais simplement lire l'extrait et vous allez comprendre ce que je veux dire. Vous dites:

> . . . il est évident que ces comités deviendront le fondement du fonctionnement financier du gouvernement du Canada.

C'est presque votre conclusion.

[*Texte*]

Mr. Huntington: Yes.

Prof. Baker: And there is this flavour throughout the report that accountability by Parliament requires that they indeed move into a very much stronger financial control role. So that is what I am addressing, and if I keep raising it, it is because it comes through loud and clear to an outsider reading the report. If you did not intend it then it should be softened, because it seems to me that it is destructive of the valuable part of the report.

Now, in terms of responding to Mr. Collenette's particular question of me: am I really quite that negative, and do I have nothing positive to say? I think it is very important for this committee to acknowledge the role of the government as the executive committee of the House, of Parliament. I do not think there is any question that when we talk about it as the executive, we think of it at least in major part as the executive committee of the House, of Parliament; that what 282 people cannot do, 32-35 people hopefully might well be able to do. And indeed, we have said that they cannot, so 12 probably should.

So we have moved the power down to Priorities and Planning committee. So that if the committee will acknowledge clearly, where the power now lies—and therefore, the accountability now lies—is with the government of the day. So that you move away from the rather narrow emphasis on accountability as financial control, broaden the definition of accountability, or at least change the whole phrasing, so that what you are talking about is asking for an accounting rather than attempting to hold to account.

And asking for an accounting not just in terms of inefficiency and waste, which strikes me as has been the tradition, but asking for an accounting in full, triple E terms. Ask for an accounting on whether they are indeed doing the right thing, whether they are doing it right and whether they are doing it with the right resources required at the right price.

So I think one could easily reshape the report to talk about value for money as it is being talked about within the government, within the public service, and ought to be being talked about within Parliament. So that, I think, would be a positive step.

I like very much the idea of the fiscal framework committee. I think, if there is to be—and there is, obviously—a revision of the estimates to bring in Part I, that if the budget debate is to be more meaningful, then it ought to be possible for some group within the House to approach that debate intelligently. Therefore, the idea of looking at the fiscal framework, the whole fiscal framework, in a committee makes some sense to me, whether that should be the job of a new committee chaired by members of the opposition or whether it should be given to the Finance committee. My preference would be for the latter, but that is a personal preference. I also like the idea of seeing the estimates whole. I think that was a very important insight of the Huntington-Lachance Report.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Seeing the estimates what, sir?

[*Traduction*]

M. Huntington: Oui.

M. Baker: Et on semble dire tout au long du rapport que l'imputabilité du Parlement exige qu'on ait un rôle beaucoup plus important sur le plan du contrôle financier. Alors c'est la question que je soulève, et si je le fais, c'est parce que le message est très clair pour quelqu'un de l'extérieur qui lit le rapport. Si vous ne l'entendez pas ainsi, il faudrait adoucir cette affirmation, parce qu'à mon avis elle mine la qualité du reste du rapport.

Maintenant, pour répondre à la question de M. Collenette à mon sujet: ais-je vraiment un esprit si négatif, n'aurais-je rien de positif à dire? Je pense qu'il est très important pour le comité de reconnaître le rôle du gouvernement comme celui du comité exécutif de la Chambre, du Parlement. Il n'y a pas de doute, à mon avis, lorsqu'on parle du gouvernement comme de l'exécutif, que nous pensons au moins en grande partie à un comité exécutif de la Chambre, du Parlement; nous disons que là où 282 personnes échouent, 32 ou 35 peuvent peut-être réussir. Mais on a dit que ce n'était pas le cas, alors 12 personnes suffiraient peut-être.

Alors nous avons remis le pouvoir entre les mains du Comité des priorités et de la planification. Alors si le comité veut se rendre à l'évidence, le pouvoir et, en conséquence, l'imputabilité se retrouvent maintenant entre les mains du gouvernement en place. Alors, pour éviter de dire que l'imputabilité, c'est le contrôle financier, il faudrait élargir la définition d'imputabilité, ou du moins changer tout le libellé de manière qu'il soit clair que vous demandez une vérification que vous ne pouvez faire vous-mêmes.

Et une vérification ne porte pas simplement sur l'inefficacité des services et le gaspillage, comme cela semble avoir été le cas depuis le début; une vérification doit être complète et vérifier si on fait vraiment la bonne chose, si on le fait bien, si on le fait avec les ressources voulues et au bon prix.

Alors je pense qu'on pourrait reformuler le rapport de manière à parler de l'optimisation des ressources comme on en parle partout au gouvernement, dans la Fonction publique, et comme ce devrait être le cas aussi au Parlement. Alors ce serait un pas positif en avant, je pense.

J'aime beaucoup l'idée du comité du programme fiscal. Je pense que s'il faut procéder, comme je pense évidemment qu'il faut le faire, à un examen des prévisions budgétaires dans la partie I, si l'on veut que le débat sur le budget soit plus utile, il faudrait qu'un groupe de la Chambre puisse aborder la question de façon intelligente. Donc, l'idée d'examiner le programme fiscal, l'ensemble du programme en comité me semble logique, que cette tâche soit confiée à un nouveau comité présidé par des membres de l'opposition ou qu'elle soit confiée au Comité des finances. Je préférerais la dernière possibilité, mais c'est une préférence personnelle. J'ai aussi aimé l'idée de voir l'ensemble du budget. Je pense que c'est une idée très importante du rapport Huntington-Lachance.

M. Baker (Nepean—Carleton): Vous avez dit voir le budget comment, monsieur?

[*Text*]

Prof. Baker: Whole. There is this immmediate fragmentation of the estimates into the estimates committees, the standing committees. Nobody does see them whole. I think Mr. Huntington and Mr. Lachance are absolutely correct. Some group should look at them whole.

Now, I would agree, however, with Dr. Franks. I cannot see any way—without changing the whole nature of Cabinet government—of giving Parliament the right to play with the votes, up or down.

• 1110

Now, if you do not give them the right to play with the votes, up or down, then the trouble is you take away from . . . I do not know the answer to this. On the one hand, it looks like an exercise in futility; but if you take it the way I think the committee is recommending, you can go far too far in the other direction.

So certainly, as a citizen and former public servant, I think I can live with the idea that the major role of Parliament in the estimates is to compel the government to bring them forward intelligently and expose them, but not with any intention that Parliament is going to change them. It is a strange position.

Mr. Chairman, what I do plan to do, in response to Mr. Collenette—I had already planned that—is take the report step by step, Mr. Huntington. I will send you a comment on each one, the strengths and the weaknesses. I like very much . . .

The Chairman: I would hope, doctor, you would send it to the committee.

Prof. Baker: Yes, I will do it with great pleasure.

I like very much the idea of the Quangos committee. Therefore, I am totally behind there being the four committees. Before Mr. Clarke made his comments, it seemed to me these recommendations for the Public Accounts committee also made very good sense.

All I object to is the assumptions you make about accountability, the assumptions you make about the proper role of Parliament and the failure to recognize this company suffers very drastically from a lack of power to govern at the centre. Yet, you want to impede the process even more.

Now, I know that is the accountability dilemma. We have in place a Cabinet system we have been trying, since 1965, to make work, and that people as powerful as the people we have had in place have been trying to make work. Somehow, Parliament's role seems to have become a very much smaller one. I cannot see any way to restore it to the grandeur people have in mind.

In my book *Organization Under Stress*, I talk about Art Lung—bless him—when he was talking with us, as his senior managers, about the division he had for Public Works. To us,

[*Translation*]

M. Baker: Dans son ensemble. L'étude du budget est immédiatement confiée à des comités des prévisions budgétaires, aux comités permanents. Personne ne voit l'ensemble du budget. Je pense que MM. Huntington et Lachance ont entièrement raison. Il faudrait qu'un groupe étudie les prévisions budgétaires dans leur ensemble.

Maintenant, je suis toutefois d'accord avec M. Franks. Je ne peux pas voir comment le Parlement pourrait avoir droit de jouer avec les crédits, pour les augmenter ou les diminuer, sans que la nature même du Cabinet, du gouvernement ne soit changée.

Maintenant, si vous ne lui donnez pas le droit de jouer avec les crédits, dans un sens ou dans l'autre, alors là, vous retirez . . . Je n'ai pas de réponse à ce problème. Dans un sens, cela semble être un exercice futile; mais si vous le prenez dans le sens de la recommandation du Comité, vous pouvez tomber dans d'autres excès.

Alors, à titre de citoyen et d'ancien fonctionnaire, je pense certainement pouvoir vivre avec l'idée que le rôle principal du Parlement sur le plan du budget est d'exiger que le gouvernement le lui présente de façon intelligente et qu'elle le lui explique, mais sans pour autant que le Parlement puisse y changer quoi que ce soit. C'est une position étrange.

Monsieur le président, ce que j'ai l'intention de faire, suite à l'intervention de M. Collenette, et j'ai vraiment l'intention de le faire, c'est de reprendre le rapport article par article, monsieur Huntington. Je vous enverrai un commentaire sur chaque article, exposant les qualités et les faiblesses. J'aime beaucoup . . .

Le président: J'espère, monsieur, que vous enverrez cela au Comité.

M. Baker: Oui, cela me fera plaisir.

J'aime beaucoup l'idée du Comité. Je suis donc entièrement d'accord avec le principe des quatre comités. Avant que M. Clarke ne fasse ses commentaires, je pensais bien que ces recommandations concernant le Comité des comptes publics étaient aussi très bonnes.

La seule chose qui ne va pas, c'est ce que vous dites de l'imputabilité, des hypothèses au sujet du rôle du Parlement et le fait que vous ne reconnaissez pas que cette entreprise souffre beaucoup d'un manque d'autorité qui lui permettrait de gouverner au centre. Pourtant, vous voudriez entraver davantage le processus.

Maintenant, je sais que c'est le dilemme de l'imputabilité. Nous avons en place un système de cabinets que nous essayons de faire fonctionner depuis 1965 et qu'ont essayé de faire fonctionner aussi des gens influents comme ceux qu'on a connus. Pourtant, le rôle du Parlement semble avoir diminué de beaucoup. Je ne vois pas comment on pourrait lui redonner l'importance que les gens voudraient bien qu'il ait.

Dans mon livre intitulé *Organization Under Stress*, je parle de Art Long, que Dieu le bénisse, lorsqu'il discutait avec nous, ses gestionnaires supérieurs, de la division qu'il envisageait

[*Texte*]

it was totally unrealistic. There is an air of unrealism about what you are proposing in the report.

The Chairman: Mr. Clarke had a comment; then, we will go back to you, Mr. Collenette.

Mr. Clarke: I do not know whether you have such a device, but if I could be allowed a supplementary answer . . .

The Chairman: You can have the floor right away for that, Mr. Clarke.

Mr. Clarke: On the estimates procedure, a couple of comments came to mind from the questions and answers between Mr. Collenette and Dr. Baker.

It would be greatly enhanced if MPs asked better questions—and we have touched on that already—but they do not. Why do they not? I suggest it is because the political whim has been implanted in the committees by the presence of the minister, and I put this to you. I have talked to many bureaucrats—probably some of you have—who come to estimates committees prepared with all kind of answers and all kinds of documents to back up their answers; and they never get asked the questions.

Now, we have heard about the nonpartisan nature of this committee; I have told you about the nonpartisan nature of the Public Accounts committee, and some of you can think of the Management and Members' Services committee. Why do they work so well? Could it be because they never have ministers as witnesses? I am wondering if the . . .

The Chairman: They do not have legislation; that is why.

Mr. Clarke: Okay, that is one point.

The Chairman: In other words, this group and the task forces—and I happen to chair one of them—had no legislation before it. In making our recommendations, we hoped they would become legislation; but the Liberal members did not have to defend legislation before the committee.

That was the main difference, I think. The Public Accounts committee is like that, and this committee as well is like that.

Mr. Clarke: Estimates are not legislation, with respect.

The Chairman: No, but still, they are the expenditures contained within some policy which has already been announced.

Mr. Clarke: That is right. But if we are going to examine estimates from a financial point of view, perhaps the deputy ministers could come with the program and with the bureaucrats. Then, the opposition members would not feel as inclined to attack—the ministers are subject to attack, because the members do not get a chance to ask them in the House and so on—and the government members would not feel compelled to defend the ministers, because the attack would be of a different kind.

The Chairman: That is right.

[*Traduction*]

pour les travaux publics. Pour nous, c'était totalement irréaliste. Cet irréalisme se retrouve dans les propositions de votre rapport.

Le président: M. Clarke avait un commentaire; ensuite nous allons revenir à vous, monsieur Collenette.

M. Clarke: Je ne sais pas si cela est permis, mais j'aurais une réponse supplémentaire . . .

Le président: Vous pouvez prendre la parole immédiatement pour cela, monsieur Clarke.

M. Clarke: Au sujet du processus budgétaire, quelques commentaires me sont venus à l'esprit par suite des questions et réponses échangées entre MM. Collenette et Baker.

Le processus serait grandement amélioré si les députés posaient de meilleures questions, et nous en avons déjà discuté, mais ce n'est pas le cas. Pourquoi pas de meilleures questions? Je pense que c'est à cause de ce climat politique qui règne dans les comités et qui est imputable à la présence du ministre. J'ai discuté avec de nombreux fonctionnaires, vous en avez peut-être eu aussi l'occasion, qui viennent au Comité des prévisions budgétaires très bien préparés avec toutes sortes de réponses et de documents à l'appui, et personne ne leur pose de questions.

Maintenant, nous avons entendu parler de la nature non partisane de ce Comité; je vous ai parlé de la nature non partisane du Comité des comptes publics, et certains d'entre vous peuvent penser au Comité de la gestion et aux services aux députés. Pourquoi ces comités fonctionnent-ils aussi bien? Serait-ce parce que les ministres n'y comparaissent jamais? Je me demande si . . .

Le président: Ces comités n'étudient pas de lois; c'est cela la raison.

M. Clarke: Bien, c'est une raison.

Le président: En d'autres termes, ce groupe et les comités de travail, et je suis président de l'un d'entre eux, n'avait pas de lois à étudier. Oans nos recommandations, on a demandé qu'on étudie des lois, mais les députés libéraux n'avaient pas à défendre une loi devant le comité.

C'est là la grande différence, je pense. Le Comité des comptes publics fonctionne comme cela, et le présent Comité aussi.

M. Clarke: Le budget, ce n'est pas une loi.

Le président: Non, mais il y a des dépenses inhérentes à certaines politiques qui ont déjà été annoncées.

M. Clarke: C'est juste. Mais si nous devons examiner le budget d'un point de vue financier, les sous-ministres devraient peut-être annoncer les programmes et être accompagnés de bureaucrates. Alors, les membres de l'opposition ne seraient peut-être pas aussi portés à attaquer; les ministres sont souvent la cible d'attaques parce que les membres n'ont pas l'occasion de les interroger à la Chambre et ainsi de suite, et les membres du gouvernement ne se sentiraient pas obligés de défendre les ministres, puisque les questions seraient d'un tout autre ordre.

Le président: C'est exact.

[*Text*]

Mr. Collenette, you had another . . .

Mr. Collenette: Mr. Chairman, I am sorry my questions engendered so much debate; I am sorry for the other members of the committee. But I think we are at a crucial point, and I just want to make one last point in response to Mr. Huntington.

• 1115

I would suggest, with respect to Mr. Huntington, with the great work that he has done—because I like what they have done; I think they have done a fantastic job—but what bothers me is I have a conceptual problem and I think Prof. Franks and Prof. Baker have touched on it, and that is the whole notion of the power that we want to give Parliament. While I am glad to hear Mr. Huntington talk in terms of moving the knot towards the middle—I completely agree with him—the theme that really runs through the report is one of concurrent power, which I totally reject, and Mr. Robertson rejected it the other day and it has been rejected by Prof. Baker here.

In the notion of responsible government in the parliamentary context the government has to take the final responsibility for initiating expenditure, for taxation proposals, and it is not the business, with respect, of the members of Parliament to take that kind of initiative. So I am not looking towards gaining any concurrent power with the government by parliamentary reform of financial accounting. I think what we are looking for is a better way to analyse and scrutinize government expenditure, but the final responsibility has to rest with the government.

So it is this whole notion of concurrent power versus the knot in the middle. I would suggest that if Mr. Huntington really believes in the knot-in-the-middle approach then some of the things he has suggested in here . . . one in particular, as I pointed out before, on page 18, which is the notion of increasing a vote on the estimates—are inconsistent with moving the knot in the middle. It is more consistent with a concurrent power, which I personally totally reject.

The Chairman: Okay. Before calling on Mr. Simmons it has been suggested that the witnesses and your chairman and others may wish to have three minutes for other duties and we will come right back in here.

• 1118

[*Translation*]

Monsieur Collenette, vous aviez une autre . . .

M. Collenette: Monsieur le président, je regrette que mes questions aient suscité un tel débat; je m'excuse pour les autres membres du Comité. Mais je pense que nous en sommes à un point important, et je voulais simplement dire une dernière chose en réponse à M. Huntington.

Malgré tout le respect que j'ai pour le travail fait par M. Huntington, travail exceptionnel, je ne comprends pas très bien. Je crois que les professeurs Franks et Baker ont mis le doigt sur la question qui est celle de la notion de pouvoir que nous voulons donner au Parlement. M. Huntington suggère de déplacer le noeud vers le milieu, et j'en suis heureux, je suis tout à fait d'accord avec lui. Le thème qui sous-tend le rapport est celui des pouvoirs parallèles, que je rejette complètement. M. Robertson l'a rejeté l'autre jour de même que le professeur Baker ici même.

La notion de gouvernement responsable dans le contexte parlementaire implique que le gouvernement doit en fin de compte être responsable de prévoir les dépenses, de faire des propositions en matière d'impôt; ce n'est pas aux députés de prendre ce genre d'initiative. Ainsi donc, je n'essaie pas d'obtenir un pouvoir parallèle à celui du Gouvernement grâce à une réforme parlementaire de la responsabilité financière. Notre but est de trouver une meilleure façon d'analyser et d'étudier les dépenses gouvernementales, mais la responsabilité finale incombe au Gouvernement.

Donc, il y a toute cette question de pouvoir parallèle qui fait contrepoids à ce que l'on a appelé le resserrement du noeud au milieu. Or, si M. Huntington croit à cette deuxième possibilité, j'estime que certaines des suggestions qu'il a faites ici, et une en particulier, comme je l'ai déjà précisé, à la page 18, c'est-à-dire l'augmentation d'un crédit au budget, certaines de ces propositions ne sont pas compatibles donc avec sa philosophie. Je crois que ses suggestions sont beaucoup plus compatibles avec une philosophie des pouvoirs parallèles, philosophie que je rejette personnellement entièrement.

Le président: Très bien. Avant de donner la parole à M. Simmons, comme on l'a suggéré, les témoins, le président et d'autres désirent disposer de trois minutes dans le cadre d'autres responsabilités. Nous reviendrons tout de suite ici.

• 1121

The Chairman: Order, please. Thank you, ladies and gentlemen.

Mr. Simmons now has the floor, followed by Messrs. Huntington, Smith and Epp, in that order.

Excuse me, I just want to mention once more that some persons involved in the committee hearings this morning must leave by 12.00 noon. I would hope that the remaining four

Le président: À l'ordre s'il vous plaît. Je vous remercie mesdames et messieurs.

Je donne la parole à M. Simmons suivi de MM. Huntington, Smith et Epp.

Auparavant, j'aimerais mentionner une fois de plus que certaines personnes qui participent aux audiences ce matin

[*Texte*]

would not go over their normal time and would make sure that the four have time to get on.

Mr. Simmons.

Mr. Simmons: Mr. Chairman, the temptation is to cover the waterfront, because we have heard some very interesting items from the three speakers and I can subscribe to very much that has been said, but that says nothing unless I identify the individual items. However, in the interests of time I want to mention just two aspects that have not been picked up in any great detail thus far.

The first one is to support what Dr. Franks has been saying about, in his term, the committee slots per MP. I think this puts very nicely what is the nub of the problem around here in terms of attendance at committees, participation and so on; that everybody is just going six ways to Sunday all the time trying to be in so many different places at the same time. That is really the crux of the problem; being the jack of all trades, you are the master of none.

You really never know what is going on in the Fisheries and Forestry committee, which is where I am supposed to be right now. Do not tell me that I am not interested in fish, because I have the largest fisheries riding in Canada. So just in terms of my political hide I ought to be interested. But I also have a commitment here. So what does one do in that circumstance?

In the British House you do not have that problem. You have quite a different ratio, as Dr. Franks has pointed out. If I have one disagreement with the report that we have just put through Parliament, it is that we did not bring the committee size down far enough. We are still going to have a problem in terms of manning all those committees. But I just mention that as the first two points I want to raise, to support what Dr. Franks is saying and to say that the crux of the problem, whether it is interest, Bill Clarke, in the PAC or any other committee—the crux of the problem relates to the number of committee assignments you are asking the MP to cover. That is the issue, really.

• 1125

I want to come to another issue, because I differ with Dr. Franks and maybe others in the room on this subject. That is this whole notion of partisanship or nonpartisanship in committees.

I warn you I have a view that may not be at all a majority view, but I hold it very strongly; and I want to say by way of stating my case that I am not here as a lawyer or a tax expert or a Catholic, none of which I am. I am not here as an educator or a journalist or a Protestant, all of which I am or have been. I am here on this committee . . .

An hon. Member: Does that mean you are a has-been?

[*Traduction*]

devront quitter à midi. J'espère que les quatre députés qui vont prendre la parole ne dépasseront pas leur temps.

Monsieur Simmons.

M. Simmons: Monsieur le président, on est tenté de parler de tout après toutes ces choses intéressantes, dont nous ont entretenus les trois orateurs. Je suis d'accord avec beaucoup de ce qui a été dit. Il faudra cependant que je précise. Pour ne pas perdre trop de temps, je me limiterai à deux questions qui n'ont pas encore été évoquées en détail jusqu'à présent.

Tout d'abord, j'aimerais appuyer ce qu'a dit M. Franks au sujet de la participation des députés au Comité. Il a bien mis le doigt sur le coeur du problème: tous les députés essaient d'être partout à la fois et voulant être des hommes à tout faire ils ne sont spécialistes en rien.

Personnelement je devrais à l'heure actuelle me trouver au Comité des pêches et forêts, où beaucoup de choses intéressantes se passent. Ce n'est pas que je ne m'intéresse pas à la question des poissons, étant le député de la plus grande circonscription de pêcheurs au Canada. Donc, c'est à ce Comité que mes intérêts politiques devraient surtout me pousser d'aller. Cependant, je dois également participer aux travaux du sous-comité et c'est là que survient le problème.

La Chambre des communes britannique ne connaît pas ce genre de problème. Et la participation des députés au Comité est différente, comme M. Franks l'a mentionné. Si j'ai un reproche à faire au rapport que nous venons de déposer au Parlement, c'est que nous n'avons pas encore restreint davantage la taille des Comités. Nous continuerons à avoir des problèmes de participation à tous les Comités. Le coeur du problème, qu'il s'agisse d'assister au Comité traitant de l'intérêt des banques, au Comité de Bill Clarke sur les Comptes publics ou de tout autre comité, le coeur du problème, c'est que le député doit assister à trop de comités en même temps.

Je veux passer à une autre question, car je ne suis pas d'accord avec M. Franks et peut-être avec d'autres ici présents à ce sujet. Il s'agit de cette notion de partisanerie en comité.

Je vous préviens que mon point de vue ne représente peut-être pas du tout celui de la majorité mais que j'y tiens énormément, et je veux ajouter en prémisse à mon exposé que je ne suis pas ici comme avocat, comme expert en fiscalité ou comme Catholique, n'entrant dans aucune de ces catégories. Je ne suis pas ici comme éducateur ou comme journaliste ou comme protestant, ce que je suis, ou ce que j'ai été. Je suis ici . . .

Une voix: Cela veut-il dire que vous avez été et que vous n'êtes plus?

[*Text*]

Mr. Simmons: I am here—it is called get their attention first . . .

Mr. Collenette: Are you a believer?

Mr. Simmons: I am here, Mr. Chairman, as a politician. I am here as a Liberal. I am here as a government back-bencher. These are the three reasons that I got on this committee. They are the three reasons I get on any committee on this Hill.

An hon. Member: What about statesman?

Mr. Simmons: The reasons I am here are because of my trade, politician; my party label, be it Liberal, in this case, or Tory or NDP; and the fact that I sit in a particular place in the House, in this case government as opposed to opposition, official or other opposition. These are the three reasons I am here. I was not called here because I have expertise in this area at all; I was called here for those three reasons.

Here is what really puzzles me, Mr. Chairman; and I think there is some naivity involved in it, either on my part or somebody else's. I have never figured out why it is that having used our political skills as individual members to get to Parliament, we have to spend the rest of our time apologizing for those skills. If I have a strength here, it is that I have some political skills. They are different from Bill Clarke's or Dave Collenette's or somebody else's; but if I have any strength here, the one demonstrated strength I have . . . and when I say "I", I mean Jake Epp or anybody around this table—the one demonstrated set of skills I have is political skills; not tax skills, not any other kind of skills I have alluded to. All right? And I am asked all the while I am here to apologize for those skills and say, oh, I am not being partisan. Well, I want you to know, folks, I am being partisan. And furthermore . . .

Mr. Epp: Roger, You have never . . .

The Chairman: You had us fooled all to hell.

Mr. Simmons: At least in one instance I practise what I preach.

I happen to believe, Mr. Chairman, very strongly, that an MP can make his most valuable contribution here on the Hill if his decisions, his actions, reflect his beliefs and his biases, including those which happen to be predicated on partisan politics.

To draw an analogy—and Dr. Franks gives me the opening, because he made the reference to the religious area—to draw an analogy, religious ecumenism is not served by having closet Catholics or apologetic Protestants; it is not served by any of that kind of notion, but rather by having those who bring to the undertaking of ecumenism, be it religious—religion is my present example—those who bring to that undertaking the collective strength of their respective convictions, not an apology for having those convictions. Surely the same is operative in the political sphere.

I have to say, Mr. Chairman, that one of the more naive notions I have heard, and continue to hear, is that partisanship

[*Translation*]

M. Simmons: Je suis ici—le premier exercice c'est d'obtenir l'attention . . .

M. Collenette: Êtes vous croyant?

M. Simmons: Monsieur le président, je suis ici comme politicien. Je suis ici comme Libéral. Je suis ici comme simple député du gouvernement. Ce sont les trois raisons qui expliquent ma présence. Ce sont les trois raisons qui expliquent ma présence dans les comités se réunissant sur cette colline.

Une voix: Homme d'état?

M. Simmons: Les raisons de ma présence ici sont ma profession, politicien, mon étiquette politique, qu'elle soit libérale, dans mon cas, ou conservatrice ou néo-démocrate; et le fait que je siège à un endroit particulier à la Chambre, dans mon cas, les travées du gouvernement en face de l'Opposition, de l'Opposition officielle ou de l'autre opposition. Ce sont les trois raisons de ma présence ici. On ne m'a pas demandé de venir ici en raison de mon expertise en la matière; on m'a demandé de venir ici pour ces trois raisons.

Il y a une chose qui m'intrigue vraiment, monsieur le président, et je crois qu'il y a une certaine naïveté soit de ma part, soit de la part de quelqu'un d'autre. Je n'ai jamais réussi à comprendre pourquoi après avoir usé de notre habileté politique pour nous faire élire au Parlement, nous devons passer le reste de notre temps à nous excuser de cette habileté. Si j'ai certains talents dans ce domaine, c'est que j'ai quelques talents politiques. Ils sont différents de ceux de Bill Clarke, de Dave Collenette ou de qui que ce soit d'autre, mais si j'ai des talents—et quand je dis «je», j'entends Jake Epp ou n'importe qui ici présent—mes talents démontrés sont des talents politiques, non pas des talents en fiscalité, pas plus que les autres talents auxquels je faisais allusion plus tôt. D'accord? Et on me demande en permanence, ici, de m'excuser de ces talents et d'affirmer ma non-partisanerie. Je veux que vous sachiez tous que je suis partisan. Encore plus . . .

M. Epp: Roger, vous n'avez jamais . . .

Le président: Vous avez bien caché votre jeu.

M. Simmons: Pour une fois, je fais ce que je dis.

Je suis persuadé, monsieur le président, qu'un député ne peut apporter le meilleur de sa contribution ici sur la colline que si ces décisions, ces actions, sont le reflet de ses croyances, de ses partialités, y compris celles qui sont prêchées par la politique partisane.

Par analogie—et M. Franks m'en donne le prétexte puisqu'il a parlé de la religion—par analogie, l'oecuménisme religieux n'est pas servi par les Catholiques qui se cachent ou par les Protestants qui s'excusent; il n'est pas servi par ce genre d'action, mais plutôt par ceux qui apportent à l'oecuménisme, puisque j'ai pris pour exemple, la religion, ceux qui lui apportent la force de leurs convictions respectives et non pas ceux qui s'excusent de ces convictions. Il est incontestable qu'il en va de même dans la sphère politique.

Je dois dire, monsieur le président, qu'une des notions les plus naïves que j'ai entendues et que je continue à entendre, est

[*Texte*]

can be put aside like some kind of a cloak. It is not so. I submit rather that partisanship manifests itself differently in different circumstances.

I have spent, as Bill Clarke has, a number of years, I think five and a half years, as chairman of a public accounts committee in the Newfoundland legislature. I never stopped being a partisan. The guys did not stop being partisans. They just manifested their partisanship differently in that circumstance, as we are doing here.

And you, Dr. Franks, yourself drew the example when you talked about the balance; balance on the PAC. I submit that balance is different from absence of partisanship. Balance connotes that there are two quantities, or more, which are together achieving a final result. And the result that a PAC achieves is a good one. It is not a nonpartisan one, but it is a good one, because the various partisanships have been brought together in the proper juxtaposition and the proper balance.

I submit that this committee works not because of an absence of politics, but because the various people here, with their different labels, be it the party label, or the corner of the House they sit in, and so on, bring to this committee their concerns based on their beliefs. They mesh or oppose my beliefs, and together we achieve a balance.

• 1130

Now, I have taken a little time, Mr. Chairman, because I think we ought to come down to earth on this issue of partisanship. The answer is not to pretend it does not exist, but to accept its reality and to make it work for us. I believe we would be wise to do what people have done for many hundreds of years in this tradition; to predicate our parliamentary structures not on the false notion that partisanship does not exist, but that it does exist, and it can work for us if we stop ignoring it and, instead, embrace it as a tool for good. To say an idea we said a moment ago just one different way, those who drag out the PAC, or the task forces, or this committee as an example of nonpartisanship at work, I submit, are wrongly equating a lack of confrontation with "nonpartisan".

There are any number of instances where you can have a lack of confrontation, but still have a very partisan view. One of many instances is where the two or three parties happen to be in concert, happen to be of the same mind on an issue. The fact that you do not have confrontation in that circumstance does not mean that I have buried my partisanship; it just means that I have found some company in the crowd; that others share the same view that I happen to have from a partisan standpoint. So I put that view to Prof. Franks and I hope he will give me his reaction.

The Chairman: Prof. Franks.

Prof. Franks: Mr. Chairman, I do not think I am going back on anything I have said if I say that I agree almost wholeheartedly with Mr. Simmons' comments. I think partisanship is the motive force of Parliament and of politicians for a large part of their activities, and I think it is valuable. I think the fact we

[*Traduction*]

que la partisanerie peut être mise de côté comme un manteau. Ce n'est pas vrai. Je crois plutôt que la partisanerie se manifeste différemment en fonction des circonstances.

J'ai été, comme Bill Clarke, un certain nombre d'années, je crois cinq ans et demi, président du Comité des comptes publics du Parlement de Terre-Neuve. Je suis toujours resté partisan. Tout le monde était partisan. Seulement, cette partisanerie se manifestait différemment dans ces circonstances, tout comme ici aujourd'hui.

Monsieur Franks, vous avez vous-même cité cet exemple lorsque vous avez parlé de l'équilibre au sein du Comité des comptes publics. Equilibre ne veut pas dire absence de partisanerie. S'il y a équilibre, c'est parce qu'il y a deux quantités ou plus, qui ensemble parviennent à un résultat final. Et le résultat auquel parvient le Comité des comptes publics est un bon résultat. Ce n'est pas un résultat non partisan, mais c'est un bon résultat, car les diverses partisaneries sont suffisamment juxtaposées pour réaliser un équilibre.

Ce Comité ne fonctionne pas par absence de politique, mais parce que les divers participants avec leurs étiquettes différentes, que cela soit l'étiquette du parti ou le coin de la Chambre où ils siègent, etc., s'expriment en fonction de leurs croyances. Ils endossent ou réfutent mes opinions et ensemble nous parvenons à un équilibre.

J'ai pris un peu de temps, monsieur le président, car j'estime que nous devrions remettre les pieds sur terre au sujet de cette question de la partisanerie. Prétendre qu'elle n'existe pas n'est pas la réponse, il faut accepter sa réalité et la maîtriser. Nous serions avisés de faire ce que les peuples font depuis des centaines d'années par tradition: asseoir nos structures parlementaires non pas sur la fausse notion que la partisanerie n'existe pas, mais qu'elle existe, et qu'elle peut nous aider dans nos travaux si nous cessons de l'ignorer et si nous nous en servons pour de bon comme d'un outil. Ceux qui ramènent sur le tapis le Comité des Comptes publics, les groupes d'étude, ou ce Comité comme exemple de non partisanerie au travail, prennent par erreur une absence de confrontation pour de la «non-partisanerie».

Dans de nombreux cas, il peut y avoir absence de confrontation tout en maintenant un point de vue très partisan. Un de ces nombreux cas se présente lorsque deux ou trois partis sont d'accord, pensent la même chose. L'absence de confrontation dans cette circonstance ne signifie pas que j'ai enterré ma partisanerie; cela signifie simplement que j'ai trouvé quelques compagnons de route dans la foule; que d'autres partagent le même point de vue que je défends d'un point de vue partisan. Voilà ce que je voulais vous dire, monsieur Franks, et j'espère que vous allez me confier votre réaction.

Le président: Professeur Franks.

M. Franks: Monsieur le président, je ne pense pas revenir en aucune manière sur ce que j'ai dit en disant que je suis presque d'accord de tout mon coeur avec les commentaires de M. Simmons. Je crois que la partisanerie est la force motrice d'un parlement et des politiciens dans une grande partie de leurs

[*Text*]

have a government and an opposition gives us on the one side a responsible government that we know is responsible for governing the country and accountable to Parliament and the people, and on the other side gives us an opposition holding that government to account and proposing itself as an alternative government. I think that fact is vital to the way our system flourishes, and long may it exist and long may the motives be there on both sides of supporting a government and of attacking a government and supporting an alternative. I agree entirely.

The question that we are looking at here, it seems to me, is one of committees operating on behalf of Parliament, in relationship to an executive, and here I would disagree with the terminology of Prof. Baker, on my right, who was using Walter Bagot's terminology in calling the government the executive committee of Parliament, and I must say I am disagreeing with very respectable people in saying that. I look at our system in part as having a function of Parliament in relation to the executive—Parliament as a whole. Now this operates in a very real way, it seems to me, when members of Parliament act in effect as ombudsmen on behalf of their constituents and, whether they are government or opposition, ask things of the government or raise cases. It seems to me that partisanship does not always enter into that. I think it also enters into some of these questions of government policy in areas, as I mentioned earlier, of the task forces, and it also enters into the general question of holding the government to account.

I mentioned the Public Accounts committee because it seems to me that what we have in Canada is a very attractive balance of using partisan motivation on the two sides to produce a committee that coalesces as an institution and as an effective way of Parliament's holding the government to account. I mentioned the task forces, in particular, because it seems to me they are an area in which the partisanship is diminished. Not all MPs want to operate in that sort of area and I think that is fine. I think that is good, but there are a lot of MPs who do, and I think that is good too.

Now, I am going to raise one broader question here on this, which I will not answer, and this is something that this committee, I am sure, will be considering further. We can agree that all MPs are partisan motivated and that is a good thing. We can agree that two parties disagree in Parliament, and they divide into government and opposition, with the NDP generally on the opposition side as well . . . and we can say that is a good thing too.

• 1135

We can then also ask the question, can you be extreme in partisanship and make it far too important in Parliament? I would offer a personal opinion here: to some extent, our Parliament has gone that way. I would suggest to you that

[*Translation*]

activités, et je pense que c'est fort utile. Le fait que nous ayons un gouvernement et une opposition nous donne d'une part un gouvernement que nous savons responsable pour diriger le pays et responsable de ses actes devant le Parlement et la population, et d'autre part nous donne une opposition demandant des comptes à ce gouvernement et se proposant elle-même comme gouvernement de remplacement. C'est vital à l'épanouissement de notre système, et souhaitons que cela dure et souhaitons que ces motifs demeurent des deux côtés, de celui qui appuie le gouvernement et de celui qui attaque le gouvernement et souhaite l'alternance. Je suis tout à fait d'accord.

La question qui nous préoccupe, me semble-t-il, concerne des comités qui travaillent au nom du Parlement, pour un exécutif, et ici je ne suis pas d'accord avec la terminologie utilisée par le professeur Baker, à ma droite, qui reprenant la terminologie de Walter Bagot a dit que le gouvernement était le comité exécutif du Parlement, et je dois dire qu'à cet égard je suis en désaccord avec des personnes très respectables. Je considère notre système comme ayant en partie une fonction de parlement par rapport à l'exécutif . . . l'ensemble du parlement. Or, ce système fonctionne véritablement, me semble-t-il, lorsque les parlementaires agissent en fait comme intermédiaires au nom de leurs électeurs et, qu'ils soient au gouvernement ou dans l'opposition, posent des questions ou présentent des cas au gouvernement. Il me semble que la partisanerie n'entre pas toujours dans ces échanges. Je crois que cela entre également dans certaines de ces questions concernant la politique du gouvernement dans les domaines, comme je l'ai mentionné un peu plus tôt, des groupes d'étude, et que cela entre également dans la question générale des comptes que doit rendre le gouvernement.

J'ai mentionné le Comité des comptes publics car il me semble qu'au Canada nous avons créé un équilibre très séduisant en utilisant les motivations partisanes des deux côtés pour produire un comité qui se fond en une institution et une manière efficace du Parlement à obliger le gouvernement à rendre des comptes. J'ai parlé des groupes d'étude, en particulier, car ils me semblent représenter un domaine où la partisanerie est diminuée. Cette façon de fonctionner n'a pas l'agrément de tous les parlementaires et je pense que c'est bien. Je pense que c'est bien, mais il y a beaucoup de parlementaires à qui cela agrée et je pense que c'est également bien.

Je vais soulever une question plus générale à ce sujet, question à laquelle je ne répondrai pas, et à laquelle votre Comité voudra certainement réfléchir. Nous pouvons convenir que tous les parlementaires ont des motivations partisanes et que c'est une bonne chose. Nous pouvons convenir que deux partis ne soient pas d'accord au Parlement, et qu'ils se divisent en gouvernement et en opposition, avec le NPD généralement du côté de l'opposition également . . . et nous pouvons dire que c'est également une bonne chose.

Nous pouvons alors poser également la question suivante: peut-on être extrême en matière de partisanerie et en faire un élément beaucoup trop important au Parlement? Je vous offre mon point de vue personnel: dans une certaine mesure, notre

[*Texte*]

there is a substantial area of government operations that either party would accept and continue, whether they were in power or not, yet we tend to disagree on them too much. I would suggest to you that this is a problem that your committee is going to face, both in examining the realities of the functions and workload of committees and what committees can and cannot do, and you are also going to examine it when you get into the specifics on the question of closure and the guillotine in Parliament and that aspect of procedure. It seems to me that our Parliament has gone further than it should in confrontation politics on almost every issue of business.

Thank you.

The Chairman: Dr. Baker.

Mr. W. Baker: May I just make one small comment on what Dr. Franks said? Then I will move on.

When I talk about the Cabinet, or the government of the day, as the executive committee of Parliament, I am not thinking in the political philosophy sense but purely as a businessman, or as a manager. If you think of Parliament as being as unwieldy as it is, it needs a small group of itself to act in its stead in the governing of the country. That we have arranged. We have actually given the power of Parliament, for many things, to government. Therefore, the point that government is, indeed, a part of Parliament, and a very important part of Parliament, is the point I wanted to make.

In terms of Mr. Simmons' comments on partisanship, I do not think there is any question whatsoever, you are absolutely correct. My deputy once said to me that if the Prime Minister happened to put a Cabinet together that consisted of the 30 top deputies of the Government of Canada, there would be a revolution within six months. They are simply not capable of representing the people of Canada. One of the wonderful things about Parliament is that we have the public there, in a compressed way, and if you cannot be responsible for bringing the political imperatives into the decisions, you are selling the country short.

But it is one thing to be political and be politically sensitive; it is entirely another thing to be excessively partisan. I think of my namesake, Walter Baker . . . he happens to be my member of Parliament. If I want to call him, as a constituent—he is supposed to be an extremely fine constituency man and I believe he is . . . he does not ask, first of all, what is my political persuasion before he responds to my interests. So every one of you, as a member of Parliament, brings into your decision-making much more than the fact that you are a member of a particular political party. You ought, above everything else, to bring that sensitivity to what the public really wants and not what is necessarily technically perfect, or managerially perfect. So, the difference between the politically sensitive and excessively partisan would be the only addendum I would make to what you have said.

The Chairman: Thank you.

Mr. Simmons, have you concluded?

Mr. Simmons: Yes, thank you very much.

[*Traduction*]

Parlement a opté pour cette voie. Qu'un parti soit au pouvoir ou non, il y a nombre d'activités gouvernementales qu'il accepterait de poursuivre, et pourtant nous avons tendance à trop les contester. C'est un problème qu'il va vous falloir résoudre, à la fois en examinant les réalités des fonctions et de la charge de travail des comités et ce que les comités peuvent et ne peuvent pas faire, et vous allez devoir également l'examiner lorsque vous aborderez la question de la clôture des débats au Parlement, la question de la guillotine. Il me semble que notre Parlement a été beaucoup trop loin dans la confrontation dans presque tous les domaines.

Merci.

Le président: Monsieur Baker.

M. W. Baker: Pourrais-je simplement faire un petit commentaire sur ce que vient de dire M. Franks? Puis je passerai à autre chose.

En disant que le cabinet, ou le gouvernement du jour, est le comité exécutif du Parlement, je ne pense pas en termes politiques mais purement en termes de gestion. Le Parlement étant aussi peu maniable, il faut qu'un petit groupe tiré de son sein agisse à sa place pour gouverner le pays. C'est ce que nous avons fait. Nous avons donné, pour de nombreuses choses, le pouvoir du Parlement au gouvernement. Je voulais simplement dire que le gouvernement est bel et bien une partie du Parlement et une partie très importante du Parlement.

Pour ce qui est des commentaires de M. Simmons au sujet de la partisanerie, il est incontestable que vous avez absolument raison. Mon assistant m'a dit une fois que, si le premier ministre décidait de constituer un cabinet composé des 30 principaux sous-ministres du gouvernement du Canada, il y aurait une révolution dans les six mois. Ils sont tout simplement incapables de représenter la population du Canada. Une des choses merveilleuses au Parlement c'est qu'ils représentent, sous forme condensée, la population et si vous ne pouvez introduire les impératifs politiques dans vos décisions, vous desservez le pays.

Cependant, être politique et politiquement sensible est une toute autre chose qu'être excessivement partisan. Je pense à mon homonyme, Walter Baker . . . il se trouve que c'est mon député. Si je veux l'appeler, en tant qu'électeur . . . il est sensé être un homme de circonscription extrêmement fin et je le crois . . . il ne commence pas par me demander quelle est mon étiquette politique avant de répondre à mes questions. Chacun d'entre vous, donc, en tant que député, apporte dans ses décisions beaucoup plus que le simple fait d'être membre d'un parti politique particulier. Au-dessus de toute chose, vous devriez communiquer ce que la population veut réellement et non pas ce qui est forcément techniquement parfait ou administrativement parfait. Donc, la différence entre la sensibilité politique et la partisanerie excessive serait le seul addendum que j'ajouterais à vos propos.

Le président: Merci.

Monsieur Simmons, avez-vous terminé?

M. Simmons: Oui, merci beaucoup.

[*Text*]

The Chairman: Thank you.

Mr. Huntington, please.

Mr. Huntington: Where do I start, Mr. Chairman?

The Chairman: On page 1.

An hon. Member: At the beginning.

Mr. Huntington: As it was in the beginning!

Mr. Cullen: Let us not get too carried away here.

Mr. Huntington: The one I am responsible for is only 15 pages. First, I would like to point out to the witnesses that the Huntington-Lachance paper was at the request of this committee. We were to submit a paper to the committee that would become the focal point for the whole area of financial accountability, to crystallize the work of the Public Accounts committee and the work of the Auditor General and the work of the Comptroller General from the 1975-1976 era to date. In no way should you take from the paper that it is the opinion of the committee. The committee is using this paper now to draw out opinion and to draft and bring about its own report.

• 1140

The second thing I wanted to say is that in my opinion, in no way, shape or form do parliamentarians or the parliamentary committees properly examine government expenditure in light of the effectiveness delivered to the mandates and objectives of the programs. We fail totally and completely to zero-budget programs in place to serve mandates and objectives, and I think that is basically what this paper is trying to root out.

Under present modus operandi and present committee structure, in my opinion, the taxpayer is not represented in the House of Commons today—and representative taxation is essential for this system to survive and march on—in light of the degree of concentrated power that has now moved into the executive. If you look at the last estimates, you will find that the Privy Council Office is over $30 million; the Leader of the Opposition is $1.081 million ... $500,000 for a research capability. Power has moved and concentrated in the executive.

I would then ask you to think of the report by answering this question for yourselves: how do you get your arms around $65 billion, which is growing to $75 billion, to $85 billion, to $95 billion? Some years ago I was asked that question by a very learned man in the accounting field. I guess the paper I was given the privilege of working on, that was submitted to this committee to become the focal point of this discussion, is still trying to answer that question I was asked many years ago: how do you get your arms around $65 billion? At the time the question was asked, it was $50 billion.

So out of the experience—on which I am going to deliver a reply to the comments on partisanship, because it seems to be a serious point of concern for members of the committee—I took over the Public Accounts committee, as its chairman, at a point in time when it had come out of a high level of political partisanship, and although it came out of that era with a very

[*Translation*]

Le président: Merci.

Monsieur Huntington, s'il vous plaît.

M. Huntington: Où dois-je commencer, monsieur le président?

Le président: À la page 1.

Une voix: Au début.

M. Huntington: Comme c'était au début!

M. Cullen: Ne nous égarons pas.

M. Huntington: Je ne suis responsable que de 15 pages. Premièrement, j'aimerais signaler aux témoins que le document Huntington-Lachance a été préparé à la demande de ce Comité. Nous devions soumettre au Comité un document qui deviendrait le point focal pour l'ensemble du domaine de la responsabilité financière, cristallisant le travail du Comité des Comptes publics, celui du vérificateur général et celui du contrôleur général de 1975-1976 à ce jour. Vous ne devriez en aucune façon considérer que ce document reflète l'opinion de ce Comité. Ce Comité utilise ce document maintenant pour susciter des réactions et pour rédiger son propre rapport.

Deuxièmement, selon moi, les parlementaires ou les comités parlementaires ne parviennent absolument pas à examiner de façon adéquate les dépenses gouvernementales dans le sens de l'efficacité des programmes compte tenu de leur mandat et de leurs objectifs. Nous ne parvenons absolument pas à faire correspondre toutes les dépenses des programmes à leur mandat et à leurs objectifs, et c'est ce problème que ce document essaie de résoudre.

Dans le cadre de la procédure et de la structure actuelle des comités, le contribuable n'est pas suffisamment représenté selon moi, et l'imposition avec droit d'être représentée est un élément essentiel de notre régime. Le manque de représentation est dû à la concentration des pouvoirs à l'exécutif. Les dernières prévisions budgétaires font état du fait que le bureau du Conseil privé reçoit plus de 30 millions de dollars alors que le chef de l'Opposition a droit à 1.081 million de dollars, donc $500,000 pour un service de documentation. Les pouvoirs sont concentrés au niveau de l'exécutif.

Pour vous faire comprendre la situation, je demanderais de vous poser la question suivante: Comment vous attaquer à 75 milliards de dollars, budget qui risque d'atteindre bientôt 75, 85 ou 95 milliards de dollars? Il y a quelques années, un expert-comptable m'a posé la question. Le document auquel j'ai eu le privilège de contribuer et qui est destiné à devenir le pivot des travaux du Comité essaie de répondre à la même question: par quel bout saisir un budget d'environ 65 milliards de dollars? Remarquez qu'au moment où la question m'a été posée le budget était de 50 milliards de dollars.

A partir de cette expérience, je parlais tout à l'heure de la question d'esprit partisan parce que cela semble une préoccupation de ce comité, je suis devenu président du Comité des comptes publics. A l'époque, il venait de sortir d'une période où il s'était manifesté énormément d'esprit partisan. Même si un excellent rapport avait été présenté à ce sujet, beaucoup de

[*Texte*]

substantial report, there was widespread concern by those people around the Public Accounts committee that it could not survive too many more sessions with that level of partisanship. Our chairman was very active on that committee, which no politician wants to serve on—as you have said in the minutes of this committee, sir—and we worked very hard at exposing and bringing about the systems approach to getting our arms around, at that time, some $50 billion.

We had the basic alternative of returning to filibuster and delay in the House of Commons over the process of supply, or we had the opportunity to create a systems approach and organize the public information in a better, more usable form. Out of those years of work came the new form of the estimates which we have not yet learned to use properly. We are dealing with the time limitations and the wide subject-matter inputs that a member of Parliament has to handle, and he literally gets scatterbrained. He is not given an opportunity to focus and concentrate.

So what this paper is doing is trying to organize the information from the systems approach in a form and pattern that will allow it to be used effectively in the examination of the mandates and objectives to which the government delivers the tax resources. In no way, shape or form is the semantics of this paper attacking the right or the ability of the government to govern. What the paper is seeking is a balance in the terms and level of accountability, in light of the extensive nature of power that is concentrating more and more in the executive.

• 1145

It is still my predication that you cannot effectively examine the expenditure process, once it has passed through the policy-making levels and the delivery of the resource over to managers. It is impossible, in my opinion, to examine managers of the system and the resource properly in a political environment. If they are professional public servants, then they are professional managers answerable and accountable to their ministers and to their Cabinet.

However, as an elected member of Parliament representing a constituency of taxpayers, I get the message that they are telling me something is seriously wrong with our system and the parliamentary process; that the taxpayer is not properly represented today within the system.

That is what I think the issue is today. It is not being partisan or political. There is an area for that and, believe me, I am as partisan and as political as my colleague who was here before. I am very concerned with ideologies and I will get into intensive debates on that. But as a manager, I am saying we have a responsibility to make better use of the information within the system in a more organized way and to impose upon the system as much pressure, in terms of accountability and performance—we have to have the tools eventually of being able to read the effectiveness of expenditure in its service to objectives and mandates.

That is why the Auditor General under VFM concepts is not allowed to comment on effectiveness. He is there to make sure

[*Traduction*]

personnes craignent encore que le Comité des comptes publics ne puisse survivre longtemps devant une telle situation. Notre président ici jouait un rôle très actif au sein de ce comité. Comme chacun le sait, vous l'avez déjà souligné ici, aucun politicien ne tient à y passer beaucoup de temps. Malgré tout, nous nous sommes acharnés à trouver des systèmes qui nous permettent de cerner ce budget de 50 milliards de dollars à l'époque.

Nous avions le choix soit de faire de l'obstruction systématique et de retarder les travaux de la Chambre sur les subsides soit d'établir de meilleurs systèmes et de fournir une meilleure information publique. Il en a résulté la nouvelle présentation des prévisions budgétaires que nous n'avons pas encore appris à utiliser convenablement. Il faut tabler avec le manque de temps, le nombre incalculable de sujets que les députés doivent examiner. Il vient un temps où ils ne savent plus où donner de la tête. Ils n'ont pas l'occasion de se concentrer sur un sujet donné.

Ce document, donc, essaie de trouver des systèmes d'information qui permettent aux députés d'examiner adéquatement les modes et les objectifs auxquels le gouvernement consacre les ressources fiscales du pays. Par ailleurs, ce document ne conteste d'aucune façon le droit ou le pouvoir du gouvernement de gouverner. Il cherche simplement à établir un niveau équilibré d'imputabilité, compte tenu de l'énorme concentration de pouvoir au niveau de l'exécutif.

Je maintiens qu'il est quand même impossible d'examiner d'une façon adéquate le processus des dépenses une fois qu'il a dépassé l'étape de l'établissement des politiques, et du transfert des ressources aux gestionnaires. J'estime qu'il est impossible de vraiment scruter l'action des gestionnaires et l'utilisation des ressources dans un contexte politique. En tant que fonctionnaire, ils rendent des comptes à leur ministre et au cabinet.

En tant que représentant de mes commettants au Parlement, cependant, j'ai comme l'impression que ceux-ci essaient de me dire qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond dans le système de dépenses et le processus parlementaire. Ils ne se sentent pas suffisamment représentés à l'intérieur du système en tant que contribuable.

Pour moi, c'est la grande question de l'heure. Je n'essaie pas de faire de la politique. Je puis utiliser d'autres tribunes pour le faire, et, croyez-moi je peux être aussi partisan que le collègue qui m'a précédé. J'ai des idées très arrêtées je puis en débattre avec n'importe qui. En tant que gestionnaire, cependant, j'estime que nous avons tous avantage à mieux utiliser l'information que nous fournit le système. J'estime que nous devons insister le plus sur les questions d'imputabilité et de rendement. Pour y arriver, il nous faut finalement disposer des outils nécessaires. C'est la seule façon pour nous de voir si les dépenses servent les objectifs et les mandats du gouvernement.

Le vérificateur général, lui, ne peut pas parler de l'efficacité du système pour ce qui est du rendement de l'argent. Il veut

[*Text*]

the systems are in place so that the politician has a chance to measure the effectiveness of the management of tax resource in the service of an objective or a program. Now, it could be that needs more examination, although I think it has had years of examination by experts in the life of the Public Accounts committee, and there are people in this room who have served on that.

There is another concern here about committee slots for MPs. The committee is addressing the fact that committees have to be smaller. I have been in this room when the whole perimeter has been lined with deputy ministers, ADMs, directors general, and staff of all kinds examining and waiting to back up a minister. Yet I am given 10 minutes to examine. And if it is a politically hot issue, there are 20 of us in the room and I am lucky if I get my one 10-minute lick. It is really disgraceful—that is, the resource that is sitting around the wall, the information they have and the inability of the parliamentarian to ask the proper questions to force out the answers which are in their briefcases. We never get to it.

Now if committees were smaller and it were incumbent on a member sitting at this table to do his homework, and properly to research the questions needed to glean out the answers that put a pressure on the system and cause more care, then the committee system will start to work.

• 1150

I might be just a shade or two below average as a member of Parliament, and I will accept that. I will accept that just as being a normal person. It does not matter how hard I work; I cannot get together all of the tools I need in order to ask the penetrating questions that will get the problems out of the system that are in these briefcases, because if you talk to the people behind the minister or behind the deputy minister after a meeting, they say, why did you not ask this? Why did you not stay with that question? Then you would have got what you were looking for.

The member of Parliament is a eunuch in this area. He needs resources and he needs investigative skills that he just does not have with the research structure behind his investigative functions right now. Consequently, the management of $65 billion in the last public accounts, in my opinion, is not being properly held to account.

My colleague Mr. Reid talked about the Hamilton Airport. That is the crux of the problem. You can talk to the managers within the system of the bureaucracy and they have all these planning committees and they are diligently doing what the rule books say and the central agencies say and they are worrying about $52 million here and $21 million here and $300,000 over here, and all of a sudden from the blue into the process is imposed a $700-million expenditure, a $300-million expenditure. It is the ad hoc spending programs imposed on the regular planning systems that are throwing it out of whack, and I am told by responsible people within the system . . . high in the system—that if you look at the ad hoc spending programs imposed on the system outside of the regular

[*Translation*]

simplement s'assurer que les dispositifs nécessaires sont en place pour permettre aux politiciens de juger de l'efficacité de la gestion des ressources fiscales en vue de tels ou tels objectifs ou de tels programmes. Il se peut que les questions doivent encore être examinées, même si elles l'ont été pendant des années, au Comité des comptes publics, et il y a des gens ici présents qui ont servi au sein de ce Comité.

Il faut parler ici de l'affectation des députés au Comité. Ce Comité envisage la possibilité de réduire la taille des Comités. J'ai déjà été ici alors que la pièce était remplie de sous-ministres, de sous-ministres adjoints, directeurs généraux et fonctionnaires de tout acabit, chargés d'aider leur ministre. Malgré tout, je n'avais droit qu'a dix minutes pour poser mes questions. Si le sujet était controversé, il pouvait y avoir 20 députés dans la pièce. J'étais encore chanceux d'avoir 10 minutes. C'est honteux. Tous ces gens, disposant de toute cette information, et les pauvres députés qui sont absolument incapables de poser des questions pour avoir accès à ces informations. Ils n'y parviennent jamais.

Si la taille des Comités retrécit, si les députés se préparent vraiment, et entreprennent de poser nettement les questions nécessaires pour susciter les réponses et ainsi inciter les gestionnaires à être plus prudents, le système des comités fonctionnera sûrement mieux.

Comme député, je suis peut-être dans la moyenne ou un peu en-dessous de la moyenne. Je ne suis ni meilleur ni plus mauvais qu'un autre. Or, quels que soient les efforts que je fais, je ne puis jamais obtenir les outils qui me permettent de poser les bonnes questions, les questions qui me permettent de résoudre les problèmes dans le système et dont sont fort bien au courant les fonctionnaires. Lorsqu'on parle à ceux qui siègent derrière le ministre ou le sous-ministre après les réunions de comité, ils nous disent toujours: pourquoi n'avez-vous pas posé la question? Vous auriez su tout ce que vous vouliez savoir.

Le simple député se trouve dépourvu de moyens à ce niveau. Il n'a tout simplement pas les ressources nécessaires, il n'a pas de services de documentation qui lui permettent d'examiner à fond toutes les questions. C'est ainsi que le budget de 65 milliards de dollars dont font état les derniers comptes publics échappe à mon avis à un examen vraiment rigoureux.

Mon collègue M. Reid, a parlé de la situation de l'aéroport d'Hamilton. Il me semble que cela démontre bien la nature du problème. Les gestionnaires qui se trouvent à l'intérieur du système et de la bureaucratie ont tous ces comités de planification. Ils font tout pour se conformer au manuel de procédure, aux directives des organismes centraux. Ils s'en font pour 52 millions de dollars ici, 21 millions de dollars là, et $300,000 là. Et puis tout à coup, de façon tout à fait imprévue, survient une dépense de 700 millions ou de 300 millions de dollars. Ce sont les programmes spéciaux de dépenses qui leur sont imposés de façon non planifiés qui dérèglent le système. Les responsables, les hauts placés à l'intérieur du système me disent que ce sont justement ces programmes spéciaux, qui n'avaient pas été

[*Texte*]

planning process you will be looking at a very high percentage of your deficit.

We are either going to be partisan and big spenders as politicians or we are going to balance that need to deliver responsibility to our constituencies along with a responsibility to make sure that the revenues required by taxation are spent wisely and the benefits delivered are effective because taxation that exceeds benefits delivered is confiscation of wealth. I think that is a major concern at large in the country today.

Now, I am taking a lot of time here, Mr. Chairman. We are big spenders. The whole status system inside the system is the opposite of conservation. A deputy minister's status is rated by person-years administered, by the size of the budget, so the whole system is oriented towards growth . . . as are we. We are oriented towards spending, and the managers of the system are oriented towards growth within the system.

Accountability: Dr. Baker, I am fascinated with your comments on accountability . . . you cannot hold people accountable. I think the Public Accounts committee slowly but surely has built a technique of holding managers within the system accountable in that it calls them back for review. We have to expand and explode the technique that has slowly evolved out of the Standing Committee on Public Accounts.

You say the environment must be right in order to deliver. That is right. We are dealing with changes in attitude. You say the fiscal policy framework committee is probably the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs; well, if we are going to change the attitudes, perhaps we have to change some of the labels. That is all it is doing; we are really talking about enhancing that committee that sits there now with the proper research abilities to examine the macro.

It is the same with the estimates committee. If we are going to change attitudes, why not move that over, as Mr. Macdonell says, to the proposal for expenditures committee? If we are going to change attitudes, we are going to need new labels, in my opinion.

There has been some attack on VFM and comprehensive audit in all of this. You are going to have to explain to me, Prof. Franks, what the alternative is.

• 1155

The alternative really is to return to the pre-1968 rules in the House of Commons; and this tremendous effort that has been going on since 1974, 1975, 1976 to date and the new form of the estimates and the organization of information for a better use to deliver a better accountability over mandates, programs and objectives are the only alternatives some $35 million in consultants have been able to deliver to us as

[*Traduction*]

prévus au départ, qui expliquent le déficit pour une très large part.

Ou bien nous voulons faire de la politique partisane et être considérés comme des politiciens prodigues ou bien nous voulons être responsables vis-à-vis de nos commettants et nous voulons nous assurer que les revenus fiscaux sont dépensés à bon escient et amènent vraiment des résultats. Une imposition qui ne donne pas de résultats tangibles est l'équivalent d'une confiscation de la richesse. C'est un grave sujet de préoccupation au pays de nos jours.

Je m'excuse d'être aussi long, monsieur le président. Nous dépensons donc beaucoup. Nous avons un système qui incite à la dépense. La position des sous-ministres est déterminée par le nombre d'années-personnes dont ils disposent, par la taille de leur budget, de sorte que tout pousse à l'augmentation des dépenses. Nous sommes poussés à dépenser nous-mêmes et les gestionnaires à l'intérieur du système sont poussés à le faire également.

J'ai été fasciné par vos observations sur la question de l'imputabilité, monsieur Baker. Il est impossible de demander des comptes actuellement. Le Comité des comptes publics, petit à petit, a réussi à établir une procédure par laquelle les gestionnaires sont appelés à venir s'expliquer. Il faut cependant que cette procédure soit étendue.

Vous dites que le milieu doit se prêter à une action efficace. Vous avez tout à fait raison. Il nous faut amener un changement de comportement. Vous affirmez également que le Comité est chargé d'examiner la la politique fiscale et ses structures doit être le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques. Si nous voulons amener un changement de comportement, nous devons peut-être commencer par changer certaines des étiquettes. Ce que nous voulons faire, c'est permettre à ce Comité de se doter des services de documentation nécessaire pour examiner la situation macro-économique.

Il en va de même pour le Comité des prévisions budgétaires en général. Si nous souhaitons vraiment un changement de comportement, pourquoi ne faisons-nous pas ce que recommande M. Macdonell, c'est-à-dire créer un comité des dépenses? Je pense que nous aurions avantage à trouver de nouvelles étiquettes.

Je sais très bien que la notion de rendement de l'argent et de vérification intégrée a été la cible d'attaques. À ce sujet, monsieur Franks, vous pourriez peut-être me dire ce que vous proposez comme alternative.

L'autre choix serait de revenir aux règles de la Chambre des communes telles qu'elles existaient avant 1968, cet énorme effort se poursuit depuis 1974, 1975, 1976, jusqu'à présent, et tout ce que nous avons reçu, après avoir versé quelque 35 millions de dollars à des experts-conseils, ce sont des propositions sur une nouvelle présentation du budget et l'organisation des renseignements, de façon à assurer une meilleure imputa-

[*Text*]

members of Parliament. I am surprised the report, Mr. Chairman, has survived as well as it has to date.

I think I had better stop right there. I am not at all ashamed of the nature of the paper. I think it is becoming stronger in its totality as a result of the very excellent witnesses we have had today and previously.

The Chairman: Well, it shows, Mr. Huntington, and your colleague, Mr. Lachance, that your input was very important to this committee, because we could not have had this discussion this morning without having that paper before us. You have every right to be proud of that paper.

I think it was Prof. Franks who had the most questions, or was it Prof. Baker?

Mr. Huntington: Well, both. Prof. Baker is challenging semantics. He is saying, as I read him, that some of the language in the report is a little aggressive and threatens the ability of the government to govern. In no way, shape or form do I want to detract from that. I just want a parliamentary system that forces them to govern better and more responsibly.

The Chairman: We will let Dr. Baker start off, then.

Prof. Baker: Mr. Chairman, I do not know how I could be so sympathetic to the vibrations and so negative on the report. Everything you have said, I liked. I think your thinking is very much like my own. I remember that very tough Chairman of Brazilian Traction coming in, J. Grant Glassco, and trying to move us in the direction of program budgeting. If you go back to the 1960s when he first came in and look at the conditions that prevailed then in terms of information put before Parliament, it really was terribly, terribly shoddy. I can recall the heyday of PPBS in the Government of Canada, and you may well have heard the saying that there was very little PP and a great deal of BS. There is no question whatsoever that when we first began to explore this whole question of results or any budgeting, and trying to place before Parliament the clear commitment on the part of the government against which resources were allocated, that was an extremely fine move ahead. And certainly, I fully applaud the value-for-money thrust; I fully applaud the new estimates and on and on.

So on all of this, I could not agree more with you as a committee, and neither could I agree more that you need to do some belated adjustment within Parliament to take account of all of the changes that have been taking place too quickly within the bureaucracy and the central agencies and within the Cabinet system. And Parliament does not get caught up to these. So all of that I agree with totally.

I think what I object to—and it is not just semantics—I think, when I reflect on what we have discussed today, the report presumes too much on the power of Parliament, and that is a very important negative on my part. I think it fails to look at what is realistic for Parliament to do, and if you do claim too much, then you may lose what is valuable. It is not

[*Translation*]

bilité par rapport aux divers mandats, programmes et objectifs. Je suis surpris que le rapport ait pu survivre si bien jusqu'ici.

Je crois qu'il vaut mieux m'arrêter là. Je n'ai pas du tout honte de la qualité du document, et j'estime que l'apport des excellents témoins que nous avons entendus aujourd'hui et avant ne sert qu'à l'améliorer.

Le président: On voit que votre contribution, monsieur Huntington, avec celle de M. Lachance, a été très importante pour le comité et a permis notre discussion de ce matin. Vous avez certainement le droit de vous en sentir fier.

Je crois que c'était le professeur Franks qui avait le plus grand nombre de questions, ou était-ce le professeur Baker?

M. Huntington: Ils avaient tous les deux beaucoup de questions. Le professeur Baker critique la terminologie. D'après mon interprétation, il dit que le ton du rapport est parfois agressif et met en cause le droit qu'a le gouvernement de gouverner. Loin de moi une idée semblable. Je veux simplement un régime parlementaire qui oblige le gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités.

Le président: Nous allons d'abord donner la parole à M. Baker.

M. Baker: Monsieur le président, je ne comprends pas comment je peux sympathiser autant avec les opinions exprimées ici et réagir si mal au rapport. Tout ce que vous m'avez dit m'a plu. Je crois que votre raisonnement est très proche du mien. Je me souviens des efforts fournis par le très exigeant président de la société *Brazilian Traction*, J. Grant Glassco, en vue d'instaurer un système d'établissement de budgets par programme. À l'époque où il a commencé, c'est-à-dire dans les années 60, les renseignements mis à la disposition du Parlement laissaient terriblement à désirer. Je me souviens de la période où le principe de la rationalisation des choix budgétaires faisait fureur au gouvernement du Canada, et on a dit par la suite qu'il y a eu très peu de rationalisation et beaucoup de foutaises. Mais il ne fait pas de doute que quand nous avons commencé à examiner toute cette question des budgets et des résultats obtenus, dans le but de présenter clairement au Parlement l'engagement pris par le gouvernement et les ressources qui y étaient allouées, c'était une initiative très positive. J'approuve entièrement l'idée de considérer la valeur reçue en contre partie de l'argent dépensé, et j'approuve ici le nouveau budget, etc.

Je suis donc tout à fait d'accord là-dessus avec votre comité et je reconnais sans aucun doute la nécessité d'effectuer des ajustements au Parlement, afin de refléter toutes les modifications survenues trop rapidement dans la bureaucratie, dans les organismes centraux et le conseil des ministres. Le Parlement n'a pas pu suivre. Je suis donc tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

La chose que je n'accepte pas, et ce n'est pas simplement une nuance, c'est l'interprétation excessivement large donnée aux pouvoirs du Parlement, et c'est pour moi une objection importante. Je crois que le rapport néglige de tenir compte de ce que peut faire le Parlement de façon réaliste, et si on veut trop faire, on risque de sacrifier des éléments précieux. Il ne

[*Texte*]

just a semantic change, for example, to put in place a new fiscal framework committee. You do not assert in your paper but you do assert in the discussion that that committee must be chaired by a member of the opposition. One sees its role as a sort of very powerful input into the whole budget debate. Now, this is an entirely new concept, and if you take your other committees the same way, I do not think there is any question that you are trying to move the system to give Parliament in general, perhaps the opposition in particular, a much more powerful role than it now has.

• 1200

Now if you did not intend that, then there is a semantic problem with the report. But I think you did and I think you did because you have this very strong faith that parliamentarians can be made to act as value-for-money protectors for their constituents.

Now it is a lovely image that the parliamentarians will stop being big spenders, will stop being negative, will come together in committees and get their jackets off and look at all of this in a very penetrating way, as a banker's examiner would, and call us all to task. I like that image. I just somehow do not find it realistic. You know Parliament far better than I do. If you can see these committees working that particular way, if you can see bringing together people from across the parties in a committee and getting at what the government has been doing in a very tough-minded way and being prepared to bring in proposals to make fundamental changes to governmental direction in the matter of spending, then you are asking for a lot.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, in reply, a macro-economic fiscal policy framework committee—totally political. You would not need a royal commission today if Parliament were functioning responsibly in the macro-economic framework area. You have the proposed expenditures committee. That is totally political. That is a total political environment at which the ministers will need their deputy ministers at their side in order to handle proper cut and thrust in that area. The only area of nonpolitical examination suggested here is in the Public Accounts committee, where it is dealing after the fact with managers, and possibly in the quasi-governmental bodies committee.

The Chairman: Prof. Baker.

Prof. Baker: Well, Mr. Chairman, I have read the report rather carefully and I suppose I am responding to the atmosphere as much as the words—or, really, the atmosphere as I interpret it. I think what you are reacting to in the report, and I would too if I were writing within, is the frustration of the time wasted in committee at the present time and the inability to make the positive impact that you feel ought to be made.

[*Traduction*]

s'agit pas simplement de critiquer le choix du nom quand on parle, par exemple, de la création d'un nouveau comité cadre de la politique fiscale. Vous ne le dites pas dans votre document, mais vous affirmez en comité que ce comité doit être présidé par un membre de l'opposition. Il aurait un rôle très important à jouer dans tout le débat budgétaire. C'est un concept entièrement nouveau, et si vous prévoyez le même genre de contribution pour les autres comités, je crois qu'il est évident que vous essayez de modifier le système, de façon à donner au Parlement en général, et peut-être à l'opposition en particulier, un rôle beaucoup plus puissant qu'il n'a actuellement.

Si ce n'est pas votre intention, le rapport n'est pas suffisamment clair à ce sujet. Mais je crois, par contre, qu'il exprime bien votre intention, car vous êtes convaincus qu'on peut confier aux parlementaires la responsabilité de veiller à ce que l'argent du contribuable soit dépensé de façon utile et intelligente.

C'est un beau rêve que d'imaginer que les parlementaires vont faire cesser les dépenses extravagantes, qu'ils ne feront plus de critiques stériles et qu'ils collaboreront en comité, prêts à s'atteler à la tâche et à examiner tout cela de façon très pénétrante, comme le ferait l'agent d'une banque, et à agir en bon père de famille. Cela me plaît comme image, mais je ne la trouve pas très réaliste. Vous connaissez le Parlement bien mieux que moi. Si vous pensez qu'il est possible de faire travailler des comités de cette façon et de faire collaborer des personnes de différents partis, toutes déterminées à examiner de façon très inflexible le budget du gouvernement, et préparées à proposer au gouvernement de nouvelles orientations fondamentales en matière de dépenses, je crois que vous demandez beaucoup.

M. Huntington: Monsieur le président, il s'agirait d'un comité cadre de la politique fiscale ayant une optique macro-économique—un comité tout à fait politique. Il ne serait pas nécessaire d'avoir une commission royale, aujourd'hui, si le Parlement fonctionnait de façon responsable dans un contexte macro-économique. Il y a aussi le comité des dépenses proposées, qui est un comité tout à fait politique. Dans ce comité, il faudrait que les sous-ministres soient à côté de leur ministre, pour qu'ils puissent être en mesure de défendre leurs politiques et leurs propositions. Le seul organisme n'ayant pas de caractère politique suggéré dans notre rapport est le Comité des comptes publics, où l'on examine avec les gestionnaires les dépenses, après qu'elles ont été faites, et ce serait peut-être la même chose au comité chargé des organismes quasi-gouvernementaux.

Le président: Monsieur Baker.

M. Baker: Eh bien, monsieur le président, j'ai lu attentivement le rapport, et je suppose que c'est autant le ton qui me frappe que les idées. J'ai l'impression que vous réagissez, dans votre rapport, aux sentiments de frustration que vous éprouvez devant la perte de temps occasionnée par le système actuel des comités et l'impossibilité de jouer le rôle positif que vous estimez être le vôtre.

[*Text*]

I think you see the three major impediments being—apart from the impediments that come from not bringing it all together in the fiscal framework and the proposed estimates, which is a very important point . . . The attitudes of parliamentarians are all wrong; they are indeed suffering from the big-spender syndrome, and that is how they approach their committee work; the 10-minute rule itself has caused them to behave almost as if they are on show to their constituents, and that interferes with the quality of the debate and so on, or interferes with the preparation. So that is a major concern.

The second major concern you have is that they go to these particular committees ill-prepared, because on the one hand there is the government of the day out there with all of this wonderful resource to draw on . . . I can remember Jim Gillies calling me at 11.00 p.m., when I was ADM in Public Works, with a problem for one of his constituents. When you think what a government can do and an opposition cannot do . . . Therefore, one could see why you would want better research so that you could go in as a very conscientious person much better prepared, and that I would subscribe to, to ask the questions.

The third thing, I think, is you see the whole process in a sense too fragmented and too belated. It is after the fact and you cannot get in at the right time to make a decision. So this whole idea of closing the loop and the lovely flow that you see is a very, very nice thought if it can be made to work.

I suppose what I am questioning, what the manager in me is questioning, is the feasibility of what you are proposing, and I guess personally I have dismissed that. I have said that much as I like the sentiments, I do not like the way you have translated the sentiments into a plan of action. What I promise you I will do is I will not just talk, I will look at this very constructively and see what I would recommend.

The Chairman: Thank you.

Dr. Franks, we know you are due at Queen's University for 3.00 p.m. So if you have some comment to make, we will then excuse you.

Prof. Franks: Yes. Thank you, Mr. Chairman. I am going to make several very brief comments. I think these are in ascending order of importance, perhaps.

I mentioned earlier the problem of procedures in committee and the 10-minute rule and the problems that face both witnesses and members in conducting an investigation. I think they are crucial.

• 1205

I think smaller committees are one direction toward the answer. The other direction is staff to committee. I think every member who goes to a committee meeting and is intending to ask questions should be briefed in the way a lawyer is briefed before a courtroom appearance so he can ask questions. He should have an opportunity there to pursue his line of inquiry to the end. I would suspect there is no committee of the House of Commons at present that works that way.

[*Translation*]

Je crois que vous identifiez trois obstacles majeurs—à part la difficulté que représente le manque de cadre fiscal pour les prévisions budgétaires, ce qui est un point très important . . . D'abord, l'attitude des parlementaires est tout à fait inadéquate; ils sont peut-être eux-mêmes trop blasés par les grosses dépenses; la règle des dix minutes les encourage à se comporter comme s'ils étaient en spectacle pour leurs électeurs, et cela nuit à la qualité du débat et de la préparation. C'est donc une préoccupation principale.

Vous dites aussi qu'ils sont mal préparés pour leur travail en comité. D'un côté se trouve le gouvernement ayant à sa disposition toute une gamme de ressources . . . Je me souviens de Jim Gillies, qui m'a appelé à 23 heures, quand j'étais sous-ministre adjoint des Travaux publics, pour me consulter au sujet d'un problème d'un de ses électeurs. Quand on pense à ce que peut faire le gouvernement et à tout ce qui manque à l'opposition . . . On comprend donc pourquoi vous voudriez améliorer la recherche, ce qui vous permettrait de mieux vous préparer pour poser vos questions.

Troisièmement, vous semblez considérer que tout le processus est trop fragmenté et se fait quand il n'est plus temps. Il a lieu après coup, et vous ne pouvez pas intervenir au moment opportun pour prendre une décision. Donc, votre idée de boucler la boucle est très bien conçue, si elle peut s'appliquer.

Je suppose qu'en tant que gestionnaire, je me pose des questions sur l'aspect pratique de votre proposition et, personnellement, je crois que c'est cet aspect-là qui fait défaut. Même si vos objectifs m'apparaissent louables, je n'aime pas la façon dont vous avez essayé de les mettre en pratique. Mais je vous promets que je ne me contenterai pas simplement de paroles, je vais examiner tout cela de façon constructive et voir quelles recommandations je peux faire.

Le président: Merci.

Monsieur Franks, nous savons que vous devez être à l'Université Queen's à 15 heures. Si vous voulez faire vos observations maintenant, vous pourrez ensuite partir.

M. Franks: Oui. Merci, monsieur le président. Je vais faire plusieurs observations très brèves, les plus importantes étant les dernières, sans doute.

J'ai mentionné tout à l'heure les problèmes que posent la procédure en comité et la règle des dix minutes, et toutes les entraves qui gênent les témoins et les membres dans leurs enquêtes. Je crois que ce sont des difficultés cruciales.

Je crois que les comités réduits constituent une solution. On pourrait aussi augmenter le personnel affecté à un comité. Je crois que tous les membres qui assistent à une réunion du comité dans le but de poser des questions devraient avoir une séance d'information, de la même façon qu'on prépare un avocat avant qu'il plaide. Ils devraient avoir l'occasion de poursuivre jusqu'à la fin la direction dans laquelle ils poussent leur enquête. J'ai l'impression qu'à l'heure actuelle, aucun

[*Texte*]

Mr. Huntington: Right beside you.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Except this one.

Mr. Huntington: And Mr. Clarke's committee works on pre-briefings.

Prof. Franks: Well, they are the exceptions that prove the rule, then; I will leave it at that. I think that is an absolute essential to an effective control system to committees, an accountability system. I think a witness should know when he comes before a committee that he is not going to get off if he can hem and haw for 10 minutes, that he is going to be on the stand until he produces answers. I think he should know that the people asking the questions should be able to pursue that line of questioning until those answers come out. I think that is absolutely essential. It is a question of procedure, and it is in the lap of this committee. I look forward to seeing what is suggested on it. That is the first.

The second one: the question was asked, what is the alternative to VFM and comprehensive auditing? I want to make it clear that I am not knocking those sorts of approaches at all. What I am trying to say is that the expectations for them are greater than they can produce. I think every tool of analysis and every management control tool that is available should be used in the government, and Parliament should have some way of reviewing the use of these tools and commenting on them. I think that is vital.

The problem is that in government there is no balance sheet at the bottom. The goals and objectives of government are as complex and diffuse as the political interests and the economic concerns of the people of Canada, and that is fair ball. The government and the people of Canada interact in an extremely complex way. One question that is important in government financial administration is the question of when is a dollar not worth a dollar, or when is it worth more than a dollar? If we just deal with rough figures like gross national product, we can say that anything that increases gross national product is good. But if something that increases gross national product takes a buck away from every poor person in the country and gives a buck and a half to the rich people in the country, we might not say that is good. There is a redistribution problem in here. We are, in effect, saying that a buck is worth more to a poor person than it is worth to a rich person.

These sorts of questions, when they get asked and looked at in government, lead you to enormous complexities of analysis which the normal numerical analyses cannot answer. I do not want to go along on that line; I just point out to you, as I have said before, that the ultimate test on these things is political judgment. Long may the politicians be there and have the responsibility of judging, on the government side, what they should do and where their main thrust is and how they redistribute as opposed to controlling inflation, as opposed to economic growth, and for the opposition on how they criticize and the kinds of alternatives they propose. I am glad you

[*Traduction*]

comité de la Chambre des communes ne procède de cette façon.

M. Huntington: Vous en avez un à côté de vous.

M. Baker (Nepean—Carleton): À part celui-ci.

M. Huntington: Et le comité de M. Clarke tient des séances préliminaires d'information.

M. Franks: Eh bien, ce sont les exceptions qui confirment la règle. Je crois que cela est tout à fait essentiel si on veut avoir un système de contrôle efficace en comité, c'est-à-dire un régime d'imputabilité. Je crois qu'un témoin qui comparaît en comité doit savoir qu'il ne pourra pas s'en tirer s'il arrive à bafouiller pendant 10 minutes, qu'il devra témoigner jusqu'à ce qu'il donne de bonnes réponses. Il devrait savoir que les membres qui posent des questions pourront continuer jusqu'à ce qu'ils trouvent leurs réponses. Cela me paraît tout à fait essentiel. C'est une question de procédure, et elle relève de ce comité. J'ai hâte de voir ce que vous allez proposer. Voilà le premier commentaire.

On a demandé quelles sont les possibilités autres que le VFM et la vérification intégrée. Je tiens à préciser que je ne critique pas du tout ces méthodes. Je dis simplement qu'on s'attend à obtenir par ces méthodes des résultats supérieurs à ceux qu'elles peuvent offrir en réalité. Je crois que le gouvernement devrait se servir de tous les outils d'analyse de gestion disponibles et que le Parlement devrait avoir un moyen d'examiner leur utilisation et de faire des observations là-dessus. Je crois que cela est capital.

L'ennui, dans le cas du gouvernement, c'est qu'il n'y a pas de bilan final. Les buts et les objectifs du gouvernement sont aussi complexes et diffus que les intérêts politiques et économiques du peuple canadien, et cela, on le reconnaît. Le gouvernement et le peuple du Canada ont une action réciproque extrêmement complexe. Une question importante pour l'administration financière du gouvernement est celle de savoir quand un dollar ne vaut pas un dollar et quand il en vaut plus. Si nous ne nous intéressons qu'à des chiffres approximatifs, comme le produit national brut, nous pouvons dire que tout ce qui augmente le produit national brut est bon. Mais si l'effet d'une mesure qui augmente le produit national brut est d'enlever un dollar à chaque pauvre du pays et de donner un dollar et demi à tous les riches, nous pouvons penser qu'elle n'est pas bonne. Il y a ici le problème de la redistribution. Nous disons en effet qu'un dollar vaut plus pour un pauvre que pour un riche.

Quand on examine des questions semblables dans l'appareil du gouvernement, on est porté à faire des analyses très complexes où n'entre pas seulement la considération numérique. Je n'ai rien à ajouter là-dessus; je voulais simplement vous signaler, comme je l'ai déjà dit, qu'en fin de compte, toutes ces choses relèvent d'un jugement politique. Que les politiciens continuent à s'en occuper et à décider, du côté ministériel, quelles mesures doivent être prises, quelles seront les orientations principales et quelle sera l'importance accordée à la redistribution par rapport à l'inflation et la croissance économique, et en ce qui concerne nos positions, quelles seront les critiques à formuler et les solutions de rechange à proposer.

[*Text*]

people are there doing that—not me; it would scare me to death.

So I am just saying there is a limit to the use of these tools. We move into politics, and that is good and useful; it is the guts of our system.

Now, on the $65 billion question being asked, I would suggest to you that the appropriate test of when the government is spending too much and when the government is wrong is when it loses an election. The ultimate test of government spending and government policy is the ultimate partisan test; that is, winning or losing in an election. The amount that parliamentary committees can do to come up with a clear black and white answer on the totality of government expenditure, and even on the broad areas of government expenditure, is extremely limited. At the end it is up to the politicans to express a viewpoint, to argue that viewpoint, and to persuade the people of the country to their side.

Just as a comment on that, my impression of Canadian politics has been that the people of Canada, up to the present—it might be changing now—have been happier with more government spending rather than less, whether at the provincial or federal level. The inefficiences in government spending have, it seems to me, been accepted because of the redistribution and balancing virtues, which do not appear in the normal sorts of balance sheets.

• 1210

So with those comments, I will end. Thank you very much for inviting me to appear today.

The Chairman: Thank you very much for being able to come before us. We really appreciate it. As I said before, we realize your schedule. If you would like to excuse yourself, please accept our thanks for coming.

Mr. Smith.

Mr. Smith: Well, my remarks will be more in the form of comments rather than questions, although if either of the analysts wish to comment, that is fine.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): On a point of order, please?

The Chairman: Yes, Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): I was going to direct something by way of query to Dr. Baker. I do not want to infringe on my friend's time.

First I want to say that I think we have come to an amazing consensus with this set of witnesses on the importance of administrative responsibility, at least from the evidence.

The Chairman: Dr. Baker is staying. It is Dr. Franks who . . .

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Yes, but I cannot stay. Please allow me to ask him one question. A short one. I apologize to him, and I appreciate your consideration.

My question is this. When you are commenting, sir, with respect to this report, would you make a specific comment on

[*Translation*]

Je suis content que ce soit vous qui preniez cette responsabilité et pas moi; j'en aurais une peur mortelle.

Je dis donc que l'utilisation de ces outils est limitée. Nous passons dans le domaine politique, ce qui est bon et utile, car c'est là que se trouve le coeur même de notre système.

Quant à la question essentielle, j'estime que le jugement définitif sur les dépenses excessives du gouvernement et ses erreurs arrive au moment d'une défaite électorale. En fin de compte, le jugement sur sa politique de dépenses et sa politique générale est donné lors des élections. Les comités parlementaires sont très limités quand il s'agit de donner une réponse catégorique sur la totalité des dépenses gouvernementales, et même sur de vastes domaines de dépenses. En dernier ressort, c'est aux hommes politiques d'exprimer leur point de vue et de justifier leurs arguments en persuadant la population.

A ce sujet, j'ai l'impression que jusqu'ici, les Canadiens, et c'est peut-être en train de changer, ont préféré un grand train de dépenses gouvernementales plutôt qu'un train réduit, qu'il s'agisse du niveau provincial ou fédéral. Je crois qu'on a accepté le caractère inefficace des dépenses gouvernementales à cause des avantages représentés par la redistribution et un meilleur équilibre, choses qui ne figurent généralement pas sur des bilans.

Cela dit, je vais m'arrêter là. Je vous remercie beaucoup de votre invitation à comparaître ici aujourd'hui.

Le président: Nous vous remercions d'être venu. Nous vous en sommes fort reconnaissants. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes au courant de votre horaire. Si vous voulez partir, veuillez accepter nos remerciements.

Monsieur Smith.

M. Smith: Je vais faire des commentaires plutôt que de poser des questions, mais j'écouterai bien vos réactions.

M. Baker (Nepean—Carleton): J'invoque le Règlement.

Le président: Oui, monsieur Baker.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je vais poser une question à M. Baker. Je ne veux pas prendre le temps de mon ami.

Tout d'abord, je crois que nous sommes tout à fait d'accord avec les témoins sur l'importance de la responsabilité administrative.

Le président: M. Baker reste, c'est M. Franks qui . . .

M. Baker (Nepean—Carleton): Oui, mais je ne peux pas rester. Je voudrais lui poser une petite question.

Dans les commentaires que vous allez nous envoyer concernant le rapport, en plus de parler des objectifs, pourriez-vous

[*Texte*]

not just what we should be pursuing, but what structure or structures you think it would be well for us to consider in terms of the pursuit. It is not clear to me that you absolutely fall within the Huntington-Lachance structural proposals. That is all I would like to add. What you said you were going to deal with is fine with me from the point of view of your written submission, but I wonder if it could contain that.

Prof. Baker: Yes, sir.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you.

The Chairman: It could be part of your written comments.

I will go to Mr. Smith followed by Mr. Epp.

Mr. Baker (Nepean—Carleton): Thank you, Mr. Smith.

Mr. Smith: No problem.

As I said, Mr. Chairman, I have just a few observations to make.

It seems to me that on the question as to whether or not government is going to be responsible for the decisions, there is no doubt about that. I agree that, obviously, the government must be responsible for their decisions. But it seems to me that what we are really talking about in terms of what we want to see committees do, and the House do through its committees, is first of all to have as full access to information as is possible; to have the ability to question policy development, and to understand what is going on in the minds of those who are formulating the development of policy. In particular, I am really thinking of people in the bureaucracy. Obviously, at least in the case of ministers, they can be asked questions in the House. Those questions are usually one- or two- or three-minute exchanges, and they may not be all that meaningful, but at least the opportunity does exist.

I think that under our proposals of sending annual reports to standing committees, that will certainly open the door more to the whole question of getting into the questioning of policy development than what we have been able to do under the estimates. But I think it is very important to have a forum whereby elected people really can have a go at the bureaucrats.

You know, on a couple of occasions I have had discussions with some bureaucrats who, quite frankly, were quite high-handed and downright rude. Really, they were not too co-operative. This may be the exception, but they were not too co-operative in discussing government policy. And I suspect that you really would not find too many U.S. senators or U.S. congressmen experiencing that, because the person involved would damn well know that, if he kept it up, he would be before some committee and have some explaining to do.

So I really see the desirable goal of what I hope will emerge from all of this, and that is to give the elected people the opportunity really to get into not just the efficiency of spending—that is important, too—but also into the establishment of priorities and the whole question of policy development.

[*Traduction*]

mentionner les structures que nous devrions considérer? Je ne sais pas au juste où vous vous situez par rapport aux propositions structurelles faites par MM. Huntington et Lachance. C'est tout ce que j'ai à dire. J'aimerais que votre document précise cela.

M. Baker: Oui, monsieur.

M. Baker (Nepean—Carleton): Merci.

Le président: Cela fera partie de vos observations écrites.

Je vais donner la parole à M. Smith, suivi de M. Epp.

M. Baker (Nepean—Carleton): Je vous remercie, monsieur Smith.

M. Smith: Ça va.

Comme je l'ai dit, monsieur le président, je n'ai que quelques observations à faire.

A mon avis, il n'y a aucun doute sur la responsabilité du gouvernement quant à ses décisions. Je conviens avec vous que le gouvernement doit être responsable de ses décisions. Mais quant à nos objectifs pour les comités, et pour la Chambre par l'entremise de ces comités, il s'agit d'abord d'assurer un accès aussi libre que possible aux informations; il s'agit d'avoir la possibilité de poser des questions concernant l'élaboration de la politique et de comprendre les idées de ceux qui sont chargés de formuler la politique. Je pense surtout aux fonctionnaires. On peut au moins poser des questions aux ministres à la Chambre. Ce sont généralement des échanges de deux ou trois minutes, qui ne rapportent pas toujours grand-chose, mais il existe quand même cette possibilité.

Je crois que notre proposition d'envoyer les rapports annuels aux comités permanents permettra un examen plus approfondi de la formulation de la politique que l'étude du budget. Mais j'estime qu'il est très important d'avoir une enceinte où les représentants élus du peuple peuvent interroger à fond les bureaucrates.

A quelques reprises, j'ai eu des discussions avec des bureaucrates qui se comportaient de façon arrogante, et même grossière. En fait, ils ne voulaient pas collaborer. C'est peut-être l'exception, mais ils ne voulaient pas collaborer à une discussion de la politique du gouvernement. J'ai l'impression que les membres du Congrès ou du Sénat américain ne risqueraient pas d'avoir des expériences semblables, car le fonctionnaire saurait que s'il persistait, il serait appelé devant un comité pour donner des explications.

J'espère que la réforme permettra aux représentants élus d'examiner non seulement la façon dont les dépenses ont été faites, ce qui est important aussi, mais aussi l'établissement de priorités, et toute cette question de la formulation de la politique.

[*Text*]

Prof. Franks asked the question as to who is going to be running things. Will it be the government or parliamentary committees?

• 1215

Obviously, it will be the government. Under a responsible government system, it should be; and in my view, it will continue to be. But at the moment, it seems to me the balance is so lopsided in favour of the government—and I say this as a government member—and in fact, more—almost a bureaucracy—I am not that worried about the pendulum swinging a bit the other way. I am just not that worried about it.

Again, I think it is important to get those officials in there before those committees. We have ministers who are hard-working, very decent, dedicated people, who are giving, in some cases, 100 speeches a year. They are also trying to serve a constituency. They are also expected to be in Question Period every day, preparing for that sort of thing. Their ability to be on top of everything going on in their department is just not as real as some theorists may have us believe.

I might just say Prof. Franks commented about elections being the ultimate safeguard. I do not happen to think they are, really, all that much.

I do not know there has ever been an election fought in this country on efficiency of government spending, as the main issue; and I do not know it ever will be. Other things, like the television image of the leader or the momentary whims of the Canadian electorate, may well determine who wins an election; but I think, to consider that as an ultimate safeguard is not really that meaningful.

Now, my concern with the Huntington-Lachance recommendations is not that I disagree with what they want to do, because I do not disagree with what they want to do. I think, basically, I am on that wavelength.

My concern is much more basic, and that is whether or not we have the manpower effectively to man four committees to do that job. If Mr. Clarke says sometimes he has a manpower problem with one committee, then we are going to have more of a problem with four.

Now, that is partly answered by the reduction in size. I say, quite frankly, if we had 40 Claude-André Lachances and Ron Huntingtons prepared to serve on those committees, we would not have a problem; but I do not think, in all honesty, we do have 40 of them.

Perhaps if television were allowed into committees, the exposure level may be on the increase; members would show a little more interest and might want to perform in a very impressive way. There are down sides to that, too, and I am not suggesting that necessarily is the answer. But we can all draw our conclusions from the Washington situation on that score.

[*Translation*]

Le professeur Franks a demandé à qui reviendra la responsabilité en fin de compte. Serait-ce le gouvernement ou les comités parlementaires?

Évidemment, ce sera le gouvernement. C'est comme cela que ce devrait être dans un système de gouvernement responsable, et à mon avis, cela continuera ainsi. Mais pour l'instant, il me semble que les avantages sont nettement du côté du gouvernement, et je dis cela comme député ministériel, et encore plus du côté de la bureaucratie. Donc, cela ne m'inquiète pas si le mouvement de la pendule va un peu trop loin dans l'autre direction.

Je pense qu'il est important de faire comparaître les fonctionnaires devant les comités. Nous avons des ministres très travailleurs, consciencieux et dévoués, qui prononcent parfois 100 discours par année. Ils essaient aussi de servir leur circonscription. Ils sont également censés assister à la période des questions tous les jours, et s'y préparer. La possibilité, pour eux, de maîtriser tout ce qui se passe dans leur ministère n'est pas aussi réelle que voudraient le faire croire certains théoriciens.

Le professeur Franks disait que les élections constituent le jugement définitif. À mon avis, ce n'est pas vraiment le cas.

A ma connaissance, la question des dépenses gouvernementales n'a jamais été l'élément principal d'une campagne électorale au Canada, et je ne sais pas si elle le sera jamais. D'autres facteurs, comme l'image de marque du chef ou les caprices passagers des électeurs canadiens, risquent fort bien de déterminer la victoire, mais on ne peut pas vraiment considérer les résultats d'une élection comme un jugement définitif.

Quant aux recommandations Huntington—Lachance, je ne les rejette pas, car je crois que je suis essentiellement sur la même longueur d'onde.

J'ai un souci d'ordre plus pratique; je ne sais pas si nous avons les personnes nécessaires pour fournir des membres à ces quatre comités. Si M. Clarke dit qu'il a parfois des difficultés à avoir des membres qui assistent aux réunions de son comité, il est évident que quatre comités supplémentaires vont nous poser un problème.

Évidemment, la question serait partiellement réglée par la diminution du nombre de membres. Je dis très franchement que si nous avions 40 Claude-André Lachance et Ron Huntington prêts à servir dans ces comités, nous n'aurions aucune difficulté, mais je ne crois pas que ce soit le cas.

Si les séances étaient télévisées, il y aurait peut-être de meilleures chances; les députés auraient intérêt à se montrer et à attirer l'attention par leur travail. Mais il y a aussi des inconvénients, et je ne dis pas que c'est forcément la réponse. Nous pouvons tous tirer nos conclusions de la situation à Washington à cet égard.

[*Texte*]

I am just musing out loud that I suspect it may need a little reworking so that we have a system that does what I think they want to do, but avoids the pitfalls and the embarrassment that would occur if we put in place this system; if we gave the committees that mandate and then they could not function, because they were not getting a quorum or because you just were not having enough members there, really well prepared and really well briefed.

This was my initial reservation. It is still my reservation; but in terms of doing what I want to see them doing, I agree. I just think I need persuasion that it is manageable for that very basic problem.

The Chairman: Prof. Baker.

Mr. Smith: I do not know if Mr. Clarke wants to comment on that, but . . .

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, I do not disagree with what Mr. Smith has said. By way of a closing remark, could I say I think a common objective may be a very important element in eliminating the partisanship in committees. Here we have one public accounts, and so on.

The estimates committees, as they are presently constituted, exaggerate differences; and although in theory, I suppose, there is a common objective there—and that is to improve the estimates—in fact, that is not the common objective when the members get together. It is to attack other people's policies or attitudes or what have you.

Preparation would certainly be a benefit. I alluded to the problems we have had in our committee, when we have different topics coming up and we invite experts from the other parties on those topics. They do not understand the function of the Public Accounts committee, because they have not been there enough; and they ask questions on the subject matter familiar to them rather than on the subject matter of the committee, which is to zero in on the improved administration and improved efficiency and so on.

• 1220

Preparation has proved, to our committee, the benefit where we have been able to improve our output as a committee. I think it was Mr. Huntington who started those briefing meetings for the Public Accounts committee when he was chairman. Certainly it was at least a chairman or two before myself. It enables us to cover a lot more ground because the time is not taken in the committee. The time of the member is still used up, one way or another, but it is not used up in the committee, and the committee slot, which is quite small, can be used efficiently.

The Chairman: Thank you.

Did you have something to add, Prof. Baker?

Prof. Baker: It is really just a confirmation of something that Mr. Smith said. There is a technique we use in my field, called responsibility charting, where we take a rather complex problem, break out all of the things that have to be done and

[*Traduction*]

Je pense ici à haute voix. Il faudrait sans doute modifier certaines propositions, pour qu'on puisse atteindre certains objectifs tout en évitant des pièges ou des situations embarrassantes qui pourraient se produire, par exemple, si les comités étaient dans l'impossibilité de fonctionner, faute de quorum ou faute de membres suffisamment bien préparés et bien renseignés.

C'était ma réserve initiale, et je la garde toujours. Quant au but proposé, je suis d'accord. J'ai des appréhensions sur certains aspects pratiques.

Le président: Monsieur Baker.

M. Smith: Je ne sais pas si M. Clarke a des commentaires à faire là-dessus, mais . . .

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, je ne suis pas en désaccord avec les commentaires de M. Smith. Je pourrais dire qu'un objectif commun ferait beaucoup pour supprimer l'esprit de partisanerie dans les comités. C'est déjà le cas pour les comptes publics.

Le comité des prévisions budgétaires, dans sa forme actuelle, exagère les différences, et même si, en principe, les membres partagent un même objectif, c'est-à-dire améliorer les prévisions budgétaires, ce n'est pas le cas quand ils se réunissent. Il s'agit d'attaquer des politiques défendues par d'autres, par exemple.

La préparation serait certainement un avantage. J'ai expliqué que dans notre comité, nous invitons des spécialistes des autres partis à venir poser des questions quand notre réunion porte sur des questions qu'ils connaissent très bien. Ils ne comprennent pas la façon dont fonctionne le Comité des comptes publics, n'y ayant pas assisté assez souvent, et posent leurs questions dans leur propre optique plutôt que du point de vue du comité, qui s'attache particulièrement à déterminer des façons d'améliorer l'administration, l'efficacité, et ainsi de suite.

La préparation s'est révélée tout à l'avantage du comité, car nous avons pu dès lors être plus productifs. Je pense que c'est M. Huntington qui, quand il était président, a lancé ces réunions de préparation. En tout cas, c.était bien avant mon règne et avant celui de mon prédécesseur. Ces réunions d'information nous permettent de couvrir beaucoup plus de matière, puisqu'elles nous font gagner du temps en comité. Bien entendu, il faut que les députés y consacrent du temps, mais le temps du comité n'est pas accaparé et nous pouvons faire une utilisation très efficace de notre temps de séance.

Le président: Merci.

Avez-vous quelque chose à ajouter, professeur Baker?

M. Baker: Je voulais tout simplement réaffirmer ce qu'a dit M. Smith. Dans mon domaine, nous utilisons une technique que nous appelons l'acheminement des responsabilités. Il s'agit d'essayer de cerner un problème assez complexe en le morce-

[*Text*]

look at who is responsible for what. It seems to me that Mr. Smith did a very good job of summarizing the needs of the parliamentarian in terms of accountability. He said that there is a need to understand, a need to be able to question and a need for a considered response. That, it seems to me, captured very, very well what it is the members of the committee should be focusing on.

He also said that there is a need for a forum to get at the bureaucrats. Again, despite the dangers involved in this, I think he is right. He is also absolutely correct that at the moment the balance is so lopsided in favour of the government that all of the resources upon which they have to draw . . . If you look at the central agencies that have been put in place, if you look at the new staff that has been added at the centre to help government in its analyses over the last decade, it is a very, very interesting gathering together of strength which in no way is matched within Parliament.

Therefore, these are clearly problems you have to address. That ministers are too busy for their own good and the good of the country, I think was well taken. They are incredibly busy, and it is just painful, if you are working within the public service, to see a conscientious minister at work.

The Chairman: Thank you.

Mr. Smith, do you have something else?

Mr. Smith: No, thank you.

The Chairman: Mr. Epp, please.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman. I want to thank our witness for being here.

If the committee could just prevail for a minute and try, for my own purposes, to put into focus what I see us trying to deal with . . . First of all, in regard to Mr. Huntington's and Mr. Lachance's paper, quite apart from any criticism or evaluation pro or con, I think it is a tremendous service they have given us in terms of trying to cope with the whole question of accountability. I think we have each tried to cope with it from time to time in our unprofessional way, and here we get members of Parliament who in a very professional way and in tremendous depth are able to address the question and come up with a possibility in terms of direction. At least, that is how I see the Huntington-Lachance paper in terms of direction.

At a meeting, not of this committee but one that Mr. Huntington attended, I made the point that I do not understand Mr. Huntington's paper, and I still say that today. I understand the paragraphs; I understand closing the loop. I understand all that. I do not understand the practical reality—and that is not taking away from you, Ron, if I may be quite personal. I am obviously trying to grapple my way through that, and here is my argument, and I hope it is based on some philosophical reality or some philosophical underpinning.

I think all of us have studied or seen the growth of government in the western democracies post-war, but literally an explosion, especially in the 1960s and 1970s; a literal explosion

[*Translation*]

lant en divers éléments, pour tenter de voir qui est responsable de quoi. À mon avis, M. Smith a bien résumé les besoins des parlementaires du point de vue de l'imputabilité. Il a dit qu'il leur faut comprendre, être en mesure de poser des questions pour lesquelles ils doivent obtenir une réponse adéquate. À mon avis, cette façon de présenter les choses résume très bien ce qui devrait retenir l'attention des membres du comité.

Il a également parlé de la nécessité d'un moyen d'atteindre les bureaucrates. Malgré les dangers que cela comporte, je pense qu'il a raison. Il a tout à fait raison quand il dit qu'actuellement, la balance penche en faveur du gouvernement, étant donné toutes les ressources sur lesquelles il peut compter . . . Prenez le cas des organismes centraux, vous constaterez que depuis dix ans, le gouvernement s'est adjoint un personnel nouveau qui constitue une force d'inertie extrêmement intéressante, et le Parlement ne dispose absolument pas d'une force équivalente.

Par conséquent, voilà les problèmes auxquels il vous faut vous attaquer de toute évidence. Quand on dit que les ministres sont trop occupés et que cela n'est bon ni pour eux ni pour le pays, c'est juste. Ils sont très occupés, et il est navrant, quand on fait partie de la fonction publique, de voir comment un ministre consciencieux doit trimer.

Le président: Merci.

Monsieur Smith, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Smith: Non, je vous remercie.

Le président: Monsieur Epp.

M. Epp: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier notre témoin d'être venu.

Si le comité voulait bien m'accorder une minute d'attention, j'essaierai de lui faire part de ce qui, à mon avis, est au centre de nos préoccupations . . . Tout d'abord, pour ce qui est du document de MM. Huntington et Lachance, je ne vais pas le critiquer ou l'encenser, mais dire qu'il s'agit là d'un service énorme qui nous est rendu à nous, qui essayons de cerner toute cette question de l'imputabilité. Chacun, à notre tour, nous avons essayé de nous y attaquer d'une façon un peu maladroite, et voilà que deux députés ont réussi, d'une façon très experte et en poussant la question très loin, à cerner les éléments de ce problème pour nous présenter une ébauche de solution. En ce qui me concerne, le document Huntington-Lachance contient des éléments propres à nous indiquer la voie possible.

Lors d'une réunion, non pas de ce comité-ci, mais d'un autre où M. Huntington se trouvait, j'ai dit que je ne comprenais pas la teneur du document de M. Huntington, et c'est encore vrai. Je comprends les rubriques et le titre 'boucler la boucle'. Cela, ça va. Je ne comprends pas ce que les recommandations qu.ils font donneraient concrètement, et ce n'est pas une critique que je vous adresse à vous, Ron, loin de là. J'essaie de m'y retrouver, et voici ce que j'en pense: j'espère que vos arguments sont fondés sur une réalité théorique, sur un fondement théorique.

Nous avons tous été témoins de la croissance de l'appareil gouvernemental dans les démocraties occidentales, après la guerre, et nous avons tous constaté qu'il y a eu une explosion,

[*Texte*]

of government. We can argue that government is too much involved in the marketplace and in individual lives, but we have seen that explosion. All of us have been part of it and all of us, to some greater or lesser degree, have promoted it.

I disagree, obviously in a partisan sense, with the government. Yet I thought their last throne speech had one very significant statement, and though it riled me at the time—we had just been defeated and we were so low that we had to look up to see bottom . . . I still believe it was correct, though I disagree with it. It was that Canadians do not want less government, they want better government. The latter half was easy to accept, I think universally; the first half was the more significant statement. And I, coming, I guess, as a fiscal conservative, though I disagree with the statement, believe it was an accurate evaluation of where Canadians were. I concede that point; I think that was accurate.

• 1225

Now, having said that, I believe Canadians saw through the 1960s and 1970s such an explosion of government—and basically it was something that, while they might have nattered about it in the coffee shops and in the pubs, "There goes bigger government again", they generally were in support of because it delivered to them a security system which they came to believe government could supply. The present economic reality, both within Canada and outside of Canada, is seriously questioning that reality, or that . . . I do not even think it was a reality, but what to them became a reality, the so-called security blanket.

That is what we are addressing, I believe, today in terms of government priorities. Mr. Huntington is right that when we get into practical considerations, it is this. A number of us in this room have sat around a Cabinet table; it is no secret that when we came into Cabinet we knew that before we could come in with a Cabinet document or a Cabinet proposal we had better have our facts together as well as we could. We knew that. I know that time after time I would go to my DM or ADM and say, look, guys, that is not sufficient material for me to go to my Cabinet colleagues. I am sure you did it. You also knew, if you were worth your weight as a Cabinet minister, who you had to address your comments to because you knew where the shots were going to come from. I do not think I am saying anything terribly profound, but that is the reality, the framework in which we function.

I could be as accountable as I wanted to be and stress to my people who prepared those documents for me that value for money, accountability, was an essential; but it would be some Cabinet colleague who would say to me afterwards, either in the Cabinet committee or whatever, Jake, if you follow that, you are going to hurt me in my constituency. That is where the practical pressure started coming. I might have had all the managerial, academic, scientific supporting documentation and felt, within my own development, that that was the route

[*Traduction*]

surtout au cours des années 60 et 70. Nous avons assisté à une explosion du gouvernement, littéralement. On peut prétendre que le gouvernement intervient trop souvent sur le marché ou dans la vie des particuliers, mais il n'en demeure pas moins que nous avons été témoins de cette explosion, y participant tous, et la favorisant, plus ou moins.

De toute évidence dans un esprit fort partisan, je suis en désaccord avec le gouvernement. Cependant, dans le dernier discours du trône, on pouvait trouver une déclaration fort importante, et même si, à l'époque, notre défaite était encore cuisante, j'ai dû reconnaître que cette déclaration était juste, même si je suis en désaccord avec le gouvernement. En effet, on dit que les Canadiens ne veulent pas être moins gouvernés, mais mieux gouvernés. Bien entendu tout le monde accepte facilement la dernière partie de cet énoncé. C'est la première partie qui est révélatrice. Étant donné les couleurs politiques qui sont les miennes, je ne suis pas d'accord avec cet énoncé mais je dois quand même reconnaître que c'est une évaluation juste de ce que pensent les Canadiens. Je dois reconnaître cela: Je pense que le gouvernement a raison de le dire.

Cela étant dit, devant cette explosion du gouvernement dont les Canadiens ont été témoins au cours des années 60 et 70, ces derniers ne se sont pas élevés contre elle, sauf peut-être pour ronchonner un peu dans les cafés, mais au contraire ils étaient de façon générale plutôt d'accord étant donné que cela leur permettait de compter sur un système de sécurité qu'ils estimaient leur gouvernement en mesure de leur fournir. La réalité économique actuelle, au Canada comme à l'étranger, remet cela sérieusement en question . . . Je ne pense pas que la sécurité était véritable mais, les Canadiens la percevaient ainsi, c'était si vous le voulez leur nounours.

A mon avis, voilà où nous en sommes aujourd'hui, voilà comment il faut aborder les priorités du gouvernement. M. Huntington a raison quand il dit que du point de vue pratique il faut commencer par les priorités. Ceux d'entre nous qui avons siégé au cabinet savons bien que pour obtenir quoi que ce soit là-bas, un document, une proposition, par exemple, il faut avoir bien cerné les faits et voilà pourquoi sans cesse, quand j'étais ministre, je consultais mon sous-ministre ou mon sous-ministre adjoint et je leur disais que je n'avais pas assez d'éléments pour convaincre mes collègues du cabinet. Je suis sûr qu'il vous est arrivé d'en faire autant. D'autre part, à titre de ministre, vous saviez très bien à qui adresser vos remarques car vous saviez qui comptait. Ce que je dis n'est pas très profond, c'est une réalité, le cadre dans lequel nous oeuvrons.

On peut essayer d'être le plus responsable possible, bien signifier aux gens qui préparent les documents nécessaires que c'est la valeur obtenue en contrepartie de l'argent qui compte, l'imputabilité qui est essentielle, mais cela n'empêchera pas un de mes collègues au cabinet de s'approcher de moi, soit lors de la réunion même, soit après, pour me dire que tout mon projet risque de le gêner dans sa circonscription. C'est à ce niveau-là que les pressions pratiques commencent. Je puis disposer de toute une panoplie de documents de gestion, de recherche, de

[*Text*]

to go, and suddenly that political reality would hit you like a ton of bricks; and that was not unique, and I do not think I am giving anything away from any Cabinet discussion. I think it happens every day in Cabinet.

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): Every caucus.

Mr. Epp: Every caucus discussion is that way.

So what I am saying is that Ron is right; I agree with him, and I support him in the approach. But I think we somehow have to—we are still not grappling with it, to my way of thinking—well, I think we are grappling with it, but we have not come to conclusions. How do we close the loop? How do we close our loop in a committee, balancing accountability with that political reality? It has always been that way, and I would suggest it will continue to be that way.

Now, I think Canadians are suddenly beginning to say that there has to be more accountability—coming back to my earlier thesis. They are suddenly seeing that government is not capable of delivering the security blankets that they were led to believe governments could, and accountability suddenly is taking on a stress greater than it had before. I think there have been other pressures. Ron mentions the $65-billion question. That is valid; but I think Canadians are suddenly starting to say we need more value for money, or whatever term they are using, because the system that we have relied on is seriously jeopardized and the capability of delivery is not there any more. And that is a partisan question because then you get into the partisanship of your program being more valid than my program because your program will protect the security system better than my program will.

• 1230

So I guess my question to our witness is, you would do us a great service if on the one hand you would be able to protect, to preserve—in fact to embellish, if I can put it that way—the thrust that Huntington has done for us as a committee, and yet at the same time give us the points we can sell that concept, or the concept of accountability, with what will be the age-old role of the member of Parliament, and that is representation.

I sometimes argue that we should not be the ombudsmen we are. I know that is not a wise political statement to make. But I think all of us will accept that even in our constituency offices on the very days we say, look, government cannot deliver any more, we will have people coming into our offices and we will say that we will deliver more. We do that. Let us be frank and open about it; we do that. Every one of us has done that. And so, Prof. Baker, if you could give us some practical manner in which in fact we could close the loop—not only of accountability, Ron, but of being able to sell accountability in a practical, political sense.

The Chairman: Prof. Baker.

[*Translation*]

renseignements scientifiques, je puis être convaincu, en toute conscience de l'opportunité de mon projet, cela n'empêchera pas que soudainement la réalité politique me tombera dessus comme une épée de Damoclès. Je ne pense pas révéler ici quoi que ce soit des discussions au cabinet car je pense que c'est toujours ainsi que cela se passe.

M. Reid (Kenora—Rainy River): C'est comme dans les caucus.

M. Epp: Tout à fait.

Ron a donc raison, selon moi. Je suis d'accord avec lui et j'appuie sa façon d'aborder le problème. Je pense que nous n'avons cependant pas cerné tous les éléments de ce problème, ou plutôt si, mais nous n'avons pas encore de conclusions. Comment boucler la boucle? Comment boucler la boucle en comité, en réalisant un juste équilibre entre l'imputabilité et la réalité politique? Ces contraintes existent depuis toujours et je pense que ce n'est pas demain la veille que ça changera.

Soudainement, on constate que les Canadiens demandent qu'il y ait plus d'imputabilité, et j'en reviens à ce que je disais tout à l'heure. On constate que le gouvernement ne peut plus être le nounours qu'il a été et voilà pourquoi l'imputabilité est désormais plus importante qu'elle ne l'a jamais été. Je pense qu'il y a eu aussi d'autres pressions. Ron a parlé de la question des 65 millions de dollars. C'est un bon point. Tout d'un coup, les Canadiens se disent qu'il faut obtenir plus de valeur en contrepartie de l'argent dépensé, parce que le régime sur lequel nous avons compté jusqu'à présent est gravement menacé et que l'on n'est pas sûr de pouvoir compter sur les promesses qui sont faites. Mais c'est une question de parti pris car vous ferez valoir que votre programme doit être mis en oeuvre parce que, mieux que le mien, il protégera le système de sécurité.

Voici comment je formulerai les choses pour notre témoin: Vous nous rendriez un grand service si d'une part, vous pouviez préserver, voire embellir, l'essence de ce que Huntington a fait pour notre comité, et, en même temps, nous signaler les éléments qui nous permettraient de faire accepter la notion d'imputabilité en la conciliant avec ce rôle éternel qu'est celui d'un député, c'est-à-dire la représentation.

Parfois, je dis que nous ne devrions pas être les ombudsmen que nous sommes. Je sais que ce n'est pas une déclaration très judicieuse du point de vue politique. Je sais cependant que nous devons tous reconnaître que quand nous déclarons dans nos circonscriptions que le gouvernement ne peut pas faire plus, nous savons très bien que les gens viendront taper à notre porte et que nous nous surprendrons à leur dire qu'en effet nous ferons davantage. Tous, nous faisons cela. Soyons donc francs et ouverts, à cet égard. Nous avons tous fait cela. M. Baker, pouvez-vous nous dire, de façon pratique, comment nous pouvons boucler la boucle, non seulement du point de vue de l'imputabilité mais également du point de vue pratique, politiquement parlant.

Le président: Monsieur Baker.

[*Texte*]

Prof. Baker: Mr. Chairman, I presume we are coming to the very end. What Mr. Epp has said has crystallized something for me. I have come to believe that accountability is not an unmixed blessing, and I experienced this when I was working with Statistics Canada to put in an accountability process there. I would ask the question, will more accountability bring, for example, greater value for money? And when you begin to focus on putting those two side by side, you begin to realize that what we are looking at as accountability now is up-the-line accountability.

And if we did have a lot more time I would ask you if every one of you is a highly responsible person. And if you said yes, I would ask you what that meant to you. And then I would ask you to put yourself in the position of a highly responsible minister or a highly responsible senior public servant and you would see the tremendous pressures working on every one of them trying to deliver goods and services to the Canadian people.

But what the Canadian people want of their government is not policy; they want goods and services effectively, efficiently and economically delivered. And if I were looking as a member of the committee at this whole question of accountability, I would certainly want to consider what Mr. Epp has been talking about: the profound necessity not to impede the process of the delivery of goods and services in an effective, efficient and economical way.

Now, most of the efforts in accountability have been in that direction within the bureaucracy, within the executive, to this point in time. We have not closed the loop. I think it was a very fortunate choice of phrase by Mr. Huntington and by Mr. Lachance, that there is a need somehow to get above the level of the executive and tie Parliament intelligently into the process in terms of its representative function. And I would be just delighted to . . . and I will in what I send you. I am sure other witnesses will be doing the same thing.

I have one question. Why did you overlook things like the Statutory Instruments committee?

The Chairman: We are meeting with them.

Prof. Baker: Oh, good, because if I had had a lot more time with Mr. Reid I would have wanted to take him to task a little bit about this question of where the real policy power is. When I give my workshops on policy development in government, I show that the great, great bulk of policy in the Government of Canada is not made by politicians. The politicians are interested only in politically salient policy. But the great bulk of policy is now within the hands of the senior public service and on down, and there is a very real problem of how quickly the decisions that are made in Parliament get away from Parliament through the rules, the regulations, the orders in council, on down all through the whole hierarchy. So I think one has to look down as well as at yourselves.

And then there is the other problem that you have not raised in your report. You are assuming that all of the instruments now available to the Canadian people to hold you accountable are sufficient. Was it Mr. Smith? One of you talked about

[*Traduction*]

M. Baker: Monsieur le président, je pense que nous arrivons au bout de nos peines. Les propos de M. Epp m'ont permis de comprendre quelque chose. Je pense que l'imputabilité a ses bons et ses mauvais côtés et j'ai pu m'en rendre compte quand je travaillais à Statistique Canada alors que je m'employais à établir un processus d'imputabilité là-bas. Je pose la question: Une imputabilité accrue permettrait-elle, par exemple, une plus grande valeur en contrepartie de l'argent dépensé? Quand on rapproche ces deux notions, on se rend compte rapidement qu'il s'agit d'imputabilité à un très haut niveau.

Si nous avions plus de temps, je vous demanderais si chacun d.entre vous est une personne très responsable. Si vous me répondiez oui, je vous demanderais ce que vous entendez par là. Ensuite, je vous demanderais de vous mettre à la place d'un ministre très responsable ou d'un haut fonctionnaire très responsable et vous verriez tout de suite les énormes pressions qu'ils subissent quand il s'agit de fournir des biens et services à la population canadienne.

Cependant, la population canadienne ne veut pas des politiques de la part de son gouvernement. Elle veut des biens et services fournis efficacement, de façon économique. Si j'étais membre du comité et que je doive me pencher sur cette question de l'imputabilité, très certainement, je réfléchirais à ce que M. Epp vient de dire: la nécessité impérieuse de ne pas contrecarrer le processus de fourniture des biens et services d'une manière efficace et économique.

La plus grande partie des efforts en ce qui a trait à l'imputabilité visait jusqu'à présent la bureaucratie et l'exécutif. Nous n'avons pas bouclé la boucle. Je pense que MM. Huntington et Lachance ont choisi une expression extrêmement éloquente car il faut aller au-delà de l'échelon de l'exécutif et faire participer le Parlement de façon intelligente au processus, compte tenu de sa fonction de représentation. Je serai ravi de . . . Je le ferai dans ce que je vous enverrai. Je suis sûr que d'autres témoins en feront autant.

Je voudrais poser une question. Pourquoi avez-vous négligé le Comité des règlements?

Le président: Nous devons nous réunir avec ses membres.

M. Baker: À la bonne heure. En effet, si je disposais de plus de temps, je voudrais discuter davantage avec M. Reid de toute cette question du siège du pouvoir réel en matière de politique. Quand je dirige mes ateliers sur la mise au point de la politique gouvernementale, je démontre que la majeure partie des politiques du gouvernement canadien ne sont pas l'oeuvre des hommes politiques. Les hommes politiques ne s'intéressent qu'aux politiques qui sont importantes du point de vue politique. Ce sont les hauts fonctionnaires qui sont les auteurs de la majeure partie des politiques et il y a un véritable problème car il faut se demander avec quelle rapidité les décisions prises par le Parlement sont traduites en règlements, décrets du conseil, mesures dans toute la hiérarchie. Je pense qu'il faut aussi étudier ce qui se passe ailleurs.

Il y a un autre problème dont on ne parle pas dans votre rapport. Vous présumez que les moyens dont dispose la population canadienne pour exiger que vous lui rendiez des comptes sont suffisants. Je ne sais pas si c'est M. Smith qui a

[*Text*]

elections as not being a sufficient accountability instrument. Well, they are not. What do we put in place as a people to hold the House of Commons more accountable? I think I would like to look at that one as well.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Huntington, do you have a further comment?

• 1235

Mr. Huntington: Just a couple of things. The title *Accountability: Closing the Loop*, is not original.

Prof. Baker: I know, but you still took it, which was essential.

Mr. Huntington: Oh, yes, because there was no title that was better.

In reply to what Mr. Epp has said—and I do not want to take a lot of time, but I do not want my political colleagues here to think that I do not understand the need of delivering to one's constituents. You know, I have delivered a dry dock and I have delivered a senior citizens' activity centre, and I have delivered an awful lot in . . .

Mr. Reid (Kenora—Rainy River): It is nice to know you are as guilty as the rest of us.

Mr. Huntington: —but the quality of the delivery has been of major consideration.

And, secondly, I say that—and I have also shut down an aircraft factory, in my back yard and in the riding of a colleague. But in doing so it was a very studious, deliberate decision, calculating all the political risks, and the examination of it said that it was going to need $23 million, and it would never fly, and somebody had to say, chop it. And that became an election issue in western Canada. We survived it, and today we are in much better shape because of that decision in terms of the public, because the whole story is out.

So we have a responsibility in terms of being spenders.

Mr. Epp: Ron, could I ask a question? I do not see that—sure, there are difficulties in terms of dry docks, airplane factories, Hamilton Airports—you know, where there is a capital expenditure. How do you address the question of social services? It is straightforward, a question of universality, in this process. I understand the capital expenditures, mortar and bricks. It is the social side with which I have such tremendous difficulty, in terms of that delivery system.

Mr. Huntington: You deal with it in your fiscal policy framework committee, Jake.

The Chairman: I just have a short comment to make . . .

[*Translation*]

parlé des élections qui ne seraient pas un moyen adéquat du point de vue de l'imputabilité. Elles ne le sont pas en effet. A quel moyen la population peut-elle recourir pour que la Chambre des communes soit plus responsable? Je voudrais me pencher sur cette question également.

Merci monsieur le président.

Le président: Monsieur Huntington, avez-vous autre chose à ajouter?

M. Huntington: Je ne ferai que quelques remarques. Le titre *La responsabilité: boucler la boucle* n'est pas original.

M. Baker: Je sais, mais vous l'avez choisi et c'est ce qui compte.

M. Huntington: Oui, nous n'en avons pas trouvé de meilleur.

En réponse à M. Epp—je ne veux pas vous faire perdre votre temps mais je ne veux pas non plus que mes collègues pensent que je n'ai pas eu conscience de la nécessité de tenir notre rôle auprès de nos mandants. Vous savez, je leur ai procuré une cale sèche, un centre du troisième âge et toute une série de . . .

M. Reid (Kenora—Rainy River): C'est agréable de constater que vous êtes aussi coupable que nous autres.

M. Huntington: —mais c'est la qualité de ce que nous apportons qui compte.

J'ai fait cela mais j'ai également dû fermer une usine de construction aéronautique juste à côté de chez moi, dans la circonscription d'un collègue. Mais il s'agissait là d'une décision délibérée et parfaitement étudiée, tenant compte de tous les risques politiques. Il s'était avéré que l'investissement nécessaire serait de 23 millions de dollars et que l'appareil ne prendrait jamais l'air et il a bien fallu que quelqu'un prenne la décision de fermer l'usine. C'est devenu un objet de propagande électorale dans l'Ouest du Canada mais nous y avons survécu et le public aujourd'hui nous en sait gré car toute la question a pu être débattue ouvertement.

Nous avons donc une responsabilité à exercer sur le plan de la dépense publique.

M. Epp: Pourrais-je vous poser une question, Ron? Je ne saisis pas très bien—c'est sûr, il existe des difficultés pour ce qui est des cales sèches, des usines de construction aéronautique, de l'aéroport de Hamilton, dans tous les cas où il s'agit d'un investissement. Mais qu'en est-il dans le cas des services sociaux? Le problème se pose directement, notamment celui de l'universalité et si je vois très bien comment les choses se passent dans le cas de l'équipement, des briques et du mortier, j'ai beaucoup plus de mal à saisir cette notion dans le cas des services sociaux.

M. Huntington: C'est le comité de la politique fiscale qui en traitera, Jake.

Le président: Je ne dirai qu'une chose . . .

[*Texte*]

Mr. Smith: Obviously, Mirabel was originally a capital expenditure, too. We all know what happened there.

Mr. Epp: It is still there.

Mr. Huntington: You would be a lot better off if you had said no.

Mr. Smith: That is right. So if you were a Hamilton area MP, what would you be doing on that airport right now?

Mr. Huntington: I would be saying no.

The Chairman: Dr. Baker, when you will be replying to the committee, I would hope that you would also address yourself—I think you will, but I just want to underline a few subjects that have concerned me in the long time I have been here, and I have never been able to arrive at what a firm decision should be on that.

I remember when the former—not Mr. Macdonell but his predecessor, was here. The emphasis in those years was on non-productive expenditures, and I remember the *Globe and Mail* used to run a column day after day after day called *The Horror Stories*. And we got away from that when Mr. Macdonell came in. He emphasized more, let the managers manage, and comprehensive audit, and value for money; and he had a tremendous new budget and personnel. It got to—and I remember working with Ron in those years—it got to a point where we needed a glossary of terms to know what the Auditor General was speaking about because the average person, and most of the members of Parliament, did not understand what they meant.

I was wondering, when you are addressing your reply to us, if you would go into—as you see it as a businessman, a professor, a former ADM—define, in your opinion, what is the system of ministerial responsibility. That is one. How far down the ladder should it go, in other words? I have always had problems with that; I still do.

And value for money—where do you come to the line where the auditors, the comptrollers, are questioning policy decision, when you are into value for money?

• 1240

The Chairman: That is one I still do not know. When you say managers should manage and let them manage, should there also be the duty, not only the power, but the duty, to fire people who do not manage right? That is something you never see, or very seldom, in the Public Service of Canada. If you could address yourself to that, I would appreciate it personally, and I think it could help the committee as well.

Prof. Baker: Thank you very much.

The Chairman: I wish to thank you once again very much; you and Prof. Franks and Mr. Clarke have helped us very much and we appreciate your coming here today. Thank you.

Prof. Baker: Thank you very much.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. Smith: Evidemment, à l'origine, Mirabel était également une décision d'investissement. Nous savons tous ce qu'il en est advenu.

M. Epp: Mirabel existe toujours.

M. Huntington: Vous vous porteriez beaucoup mieux si vous aviez refusé.

M. Smith: C'est juste. Si vous étiez député de Hamilton, que décideriez-vous au sujet de l'aéroport?

M. Huntington: Je refuserais.

Le président: Monsieur Baker, lorsque vous répondrez au comité, j'espère que vous allez également . . . je pense bien que vous le ferez mais je tiens à souligner un certain nombre de sujets qui me préoccupent depuis bien longtemps et à l'égard desquels je n'ai jamais réussi à prendre une décision définitive.

Je me souviens, lorsque l'ancien—ce n'était pas monsieur Macdonell mais son prédécesseur. On faisait surtout attention à l'époque aux dépenses non productives et je me souviens que le *Globe and Mail* publiait jour après jour une rubrique intitulée *The Horror Stories*. Cette attention a décliné après l'arrivée de monsieur Macdonell lequel insistait davantage sur la nécessaire liberté de gestion, sur la vérification intégrée et sur la notion de «contrepartie»; on l'a doté d'un budget et d'un personnel énormes. On est arrivé au point où il nous fallait un dictionnaire pour comprendre ce dont parlait le Vérificateur général car la moyenne des gens, et la plupart des députés, ne comprenaient pas un traître mot.

Dans votre réponse, j'aimerais que vous nous donniez votre définition—en tant qu'homme d'affaires, que professeur, qu'ancien sous-ministre—du système de la responsabilité ministérielle. Jusqu'à quel échelon cette responsabilité devrait-elle s'étendre? Cela a toujours été pour moi un problème auquel je n'ai pas encore trouvé de réponse.

Ensuite, en ce qui concerne la notion de bien-fondé des dépenses: à partir de quel moment est-ce que les vérificateurs, les contrôleurs empiètent sur le domaine politique?

Le président: Là non plus je n'ai pas encore de réponse. Lorsqu'on dit qu'il faut laisser les administrateurs administrer, cela ne comporte-t-il pas également le devoir—non seulement le pouvoir mais également le devoir—de mettre à la porte les mauvais administrateurs? C'est une chose qui se fait très rarement dans la Fonction publique canadienne. Si vous pouviez nous donner votre avis là-dessus, je vous en serais reconnaissant et cela aiderait également beaucoup le comité.

M. Baker: Je vous remercie.

Le président: Je tiens encore une fois à vous remercier, le professeur Franks, Monsieur Clarke et vous-même car vous nous avez beaucoup aidé en acceptant de venir aujourd'hui. Merci beaucoup.

M. Baker: Je vous remercie.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Bill Clarke, M.P., Chairman, Standing Committee on Public Accounts;

Professor C.E.S. Franks, Associate Professor, Department of Political Studies, Queen's University;

Professor Walter Baker, Professor of Public Policy and Management, University of Ottawa.

M. Bill Clarke, député président, Comité permanent des comptes publics;

Professeur C.E.S. Franks, professeur associé, Faculté des sciences politiques, Université Queen;

Professeur Walter Baker, professeur en gestion et en affaires publiques, Université d'Ottawa.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT
3 2354 00238 136 9

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT
3 2354 00238 148 4