



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, September 28, 2005
Tuesday, October 18, 2005

Le mercredi 28 septembre 2005
Le mardi 18 octobre 2005

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Ninth and tenth meetings on:

Main Estimates 2005-06

Neuvième et dixième réunions concernant :

Le Budget principal des dépenses 2005-2006

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Comeau Cools Downe Ferretti Barth	Harb * Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Ringuette Segal
---	---

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Downe is substituted for that of the Honourable Senator Banks (*July 13, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mitchell is substituted for that of the Honourable Senator Trenholme Counsell (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*July 14, 2005*).

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*September 20, 2005*).

The name of the Honourable Senator Segal is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*October 6, 2005*).

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*October 17, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Biron Comeau Cools Downe Ferretti Barth	Harb * Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Ringuette Segal
---	---

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Downe est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 13 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 14 juillet 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 20 septembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 6 octobre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 17 octobre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2005
(41)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:37 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette and Stratton (8).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

As an individual:

Arthur Kroeger.

Sussex Circle:

James R. Mitchell, Partner.

The Chair made a statement.

Mr. Kroeger made a statement.

Mr. Mitchell made a statement.

The witnesses answered questions.

At 8:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005
(41)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 37, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette et Stratton (8).

Également présents : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Arthur Kroeger.

Cercle Sussex :

James R. Mitchell, associé.

Le président fait une déclaration.

M. Kroeger fait une déclaration.

M. Mitchell fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 20 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

OTTAWA, Tuesday, October 18, 2005
(42)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joseph Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Ringuette and Segal (8).

OTTAWA, le mardi 18 octobre 2005
(42)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph Day (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Comeau, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Ringuette et Segal (8).

In attendance: Odette Madore and Guy Beaumier Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the Proceedings of the Committee.)

WITNESS:

As an individual:

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University.

The Chair made a statement.

Mr. Aucoin made a statement and answered questions.

At 11:33 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présents : Odette Madore et Guy Beaumier, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit son examen du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et l'école de l'Administration publique, Université Dalhousie.

Le président fait une déclaration.

M. Aucoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 33, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier suppléant du comité,

Tõnu Onu

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:37 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this forty-first meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. The mandate of our committee is to examine government spending, either directly through the Estimates or indirectly through bills.

On Monday, March 7, 2005, our committee received an order of reference to examine and subsequently report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is our ninth meeting on the Main Estimates since March 9, 2005.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as minister in charge of a department. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials and not the public servants who assist them should be held accountable for the functioning of the government. To discuss these and other issues, we welcome today Mr. Arthur Kroeger and Mr. James R. Mitchell.

Arthur Kroeger has had a long and very distinguished career in the federal public service. He first became a public servant in 1958 when he joined Foreign Affairs, serving as a Foreign Service officer in Geneva, New Delhi, Washington and Ottawa. In 1974, he was appointed Deputy Minister of Indian and Northern Affairs. He then served as deputy minister in four other departments, including Transport Canada; Regional and Industrial Expansion; Energy, Mines and Resources; and Employment and Immigration Canada.

[*Translation*]

Mr. Kroeger earned the nickname "the Dean of Deputy Ministers" for both his experience and the skill with which he accomplished his duties.

[*English*]

After leaving government in 1992, he became a visiting professor at the University of Toronto in 1993-94 and a visiting fellow at Queen's University from 1993-99. From 1993 to 2002, he was Chancellor at Carleton University, and he continues to serve

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 37 pour étudier les dépenses projetées dans le budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de déclarer ouverte notre 41^e réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ce comité a pour mandat d'étudier les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement en vertu du budget, soit indirectement, en vertu des lois.

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre neuvième réunion consacrée à l'étude du budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous avons examiné les dépenses du gouvernement sous l'éclairage d'une intensification de la reddition de comptes et de la transparence. Le régime parlementaire du Canada repose sur la convention et la pratique constitutionnelles de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement, à titre de membres du comité du cabinet et, individuellement, à titre de ministres. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les assistent, doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement. Pour parler de ces questions et d'autres, nous accueillons aujourd'hui M. Arthur Kroeger et M. James R. Mitchell.

Arthur Kroeger a connu une longue et distinguée carrière au sein de la fonction publique fédérale, d'abord au ministère des Affaires extérieures à partir de 1958. En sa qualité d'agent du service extérieur, il a travaillé à Genève, New Delhi, Washington et Ottawa. En 1974, il est nommé sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord. Il occupe ensuite le poste de sous-ministre dans quatre autres ministères dont Transports Canada, Expansion industrielle régionale, Énergie, mines et ressources ainsi qu'Emploi et Immigration Canada.

[*Français*]

M. Kroeger s'est valu le surnom de « doyen des sous-ministres » en raison de son expérience et de la compétence avec laquelle il s'est acquitté de ses devoirs.

[*Traduction*]

Après avoir quitté le gouvernement en 1992, il devient professeur invité à l'Université de Toronto en 1993 et 1994, puis stagiaire invité à l'Université Queens entre 1993 et 1999. De 1993 à 2002, il est chancelier de l'Université Carleton et est encore

as Chancellor Emeritus. He was Chairman of the Public Policy Forum from 1992-94 and, since 1999, has been Chair of the Board of Directors, Canadian Policy Research Networks.

James R. Mitchell was educated at the University of Colorado, where he graduated with a Ph.D. in philosophy. After several years as a university lecturer Mr. Mitchell began a long and distinguished career in the federal public service. He first became a public servant in 1978 with Foreign Affairs. He subsequently moved to the Privy Council Office in 1983. He later served as Assistant Secretary of the Treasury Board where, among other things, he was responsible for the government's Employment Equity Program.

From 1991-94, Mr. Mitchell held the position of Assistant Secretary to the Cabinet (Machinery of Government). In that capacity he was responsible for providing advice to successive secretaries to the cabinet and Prime Ministers on matters related to the organization of government, the reform and renewal of the public service and a host of other issues related to governance and change in Canada. He was a principal adviser on the 1993 reorganization of the federal government.

[Translation]

In 1994, Mr. Mitchell founded with other partners the Sussex Circle, an Ottawa-based consulting group which provides advice on strategy, policy, organization and finance to senior clients in government, business and the voluntary sector.

[English]

I would like to introduce the members of the committee present today: Senator Joseph Day, from New Brunswick and Deputy Chair of the Committee; Senator Percy Downe, from Prince Edward Island and member of the steering committee; Senator Mac Harb, from Ontario; Senator Grant Mitchell, from Alberta; Senator Pierrette Ringuette, from New Brunswick; and Senator Terry Stratton, from Manitoba.

Mr. Kroeger, please proceed with your presentation.

Arthur Kroeger, as an individual: Thank you for your invitation, honourable senators, we will do our best to provide help as we can.

Mr. Jim Mitchell will make an opening statement; he can cover the main subject for both of us.

James R. Mitchell, Partner, Sussex Circle: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for inviting us here today.

It is fair to say I am here as a proponent of the understanding of our system of government that the chair expressed succinctly in his opening remarks. That is the view of our Westminster system and accountability that I hold and that I advocate.

aujourd'hui chancelier émérite. Il préside le Forum des politiques publiques de 1992 à 1994 et, depuis 1999, siège au conseil d'administration des Réseaux canadiens de recherche en politique publique.

James R. Mitchell a fréquenté l'Université du Colorado où il a obtenu un doctorat en philosophie. Après plusieurs années comme chargé de cours universitaires, M. Mitchell commence en 1978 une longue et distinguée carrière à la fonction publique fédérale, d'abord au ministère des Affaires étrangères. Il travaille ensuite au Bureau du Conseil privé en 1993 et occupe plus tard le poste de secrétaire adjoint au Conseil du Trésor où il est notamment chargé du Programme d'équité en emploi du gouvernement.

De 1991 à 1994, M. Mitchell occupe le poste de secrétaire adjoint au Cabinet (Appareil gouvernemental). À ce titre, il conseille les secrétaires du cabinet et premiers ministres successifs sur l'organisation du gouvernement, la réforme et le renouvellement de la fonction publique, ainsi que sur plusieurs autres questions relatives à la gouvernance et au changement au Canada. Il est l'un des principaux conseillers de la réorganisation du gouvernement fédéral de 1993.

[Français]

En 1994, M. Mitchell a fondé à Ottawa, avec d'autres associés, le Cercle Sussex, bureau de consultants, qui offre des conseils dans les domaines de la stratégie, des politiques, de l'organisation et des finances, aux dirigeants des secteurs publics, privés et bénévoles.

[Traduction]

J'aimerais présenter les membres de notre comité qui sont parmi nous aujourd'hui : le sénateur Joseph Day, du Nouveau-Brunswick, vice-président du comité; le sénateur Percy Downe, de l'Île-du-Prince-Édouard et membre du comité directeur; le sénateur Mac Harb, de l'Ontario; le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick, et le sénateur Terry Stratton, du Manitoba.

Monsieur Kroeger, je vous cède la parole.

Arthur Kroeger, à titre personnel : Merci pour votre invitation, honorables sénateurs; nous allons faire de notre mieux pour vous aider le plus possible.

M. Jim Mitchell va faire une déclaration préliminaire et parler en notre nom à tous les deux du sujet qui nous intéresse.

James R. Mitchell, associé, Cercle Sussex : Monsieur le président, honorables sénateurs, merci de nous inviter aujourd'hui.

Il est juste de dire que l'interprétation de notre régime gouvernemental exprimée brièvement par le président dans sa déclaration préliminaire est également la mienne. C'est une vision de notre régime et de la reddition de comptes d'inspiration britannique à laquelle je souscris et que je défends.

I prepared a short paper which has been distributed to members of the committee. I believe most members have had a chance to read it, so I will not read it now. I would like to take just a few minutes to make four points.

The Chairman: Please take more time than that for the benefit of our television viewers and the people who read the transcripts. I would like them to have the advantage of knowing some of the background to your conclusions.

Please take your time.

Mr. Mitchell: Mr. Chairman, it would be useful to you if I focused on the issues that I think are most relevant to you as parliamentarians. I have not bothered to take up some of the points discussed with you by witnesses who appeared previously. You will not find me arguing with what other people have said to you before; rather, I would like to make a few basic points that I think are relevant to your interests and concerns as senators.

First, in my view, the debate we have heard recently over accounting officers and the answerability of officials before Parliament has obscured the fundamental issues that are at stake.

In the sense that your committee is considering the matter, I believe that accountability is about democratic control over the actions of government. That is the nub of the issue as I see it. That is why, in my view, accountability matters so much to parliamentarians, and especially to members of the House of Commons.

Accountability is about a person's obligation to explain to an authority how a responsibility conferred by that authority has been discharged, whether successfully or not. Accountability is neither about who is to blame, nor, about who will or will not accept responsibility for things gone wrong. It is not about why it is sometimes difficult for members of Parliament to figure out in a particular case who is responsible for a particular decision or for a particular course of action.

The real question that I think should matter to parliamentarians is who is responsible before Parliament? Who can you hold responsible? Whose duty is it to account to you or, technically, to account to the members of the House of Commons for what has been done, for what has gone wrong? Whose duty is it to explain to you what will be done to fix the problem? In my view, that is what accountability is really all about.

I believe that our system of government provides a clear answer. If you are talking about the departments of government, and not about things like independent tribunals or Crown corporations which are deliberately at arm's length from ministers, then the answer is clear: The minister is responsible, just as the chairman said in his opening remarks.

The minister is accountable to Parliament for what has been done in and by his or her department. Our system is very clear on that point.

J'ai préparé un court document qui a été distribué aux membres du comité. J'imagine que la plupart l'ont lu, si bien que je ne vais pas maintenant en faire la lecture, mais j'aimerais prendre quelques minutes pour vous parler de quatre points en particulier.

Le président : Je vous demanderais de prendre plus de temps pour nos téléspectateurs ainsi que pour ceux qui lisent le compte rendu de nos délibérations. J'aimerais qu'ils puissent avoir une idée du contexte dans lequel s'inscrivent vos conclusions.

Veuillez donc prendre votre temps.

M. Mitchell : Monsieur le président, il serait utile que je mette l'accent sur les questions qui, à mon avis, vous intéressent le plus en votre qualité de parlementaires. Je ne reprends pas certains des points discutés par des témoins qui ont comparu avant moi. Je ne vais pas discuter de ce qui a été dit auparavant, mais plutôt vous souligner quelques points fondamentaux qui, d'après moi, sont pertinents pour vous, en tant que sénateurs.

Tout d'abord, à mon avis, le récent débat sur les agents comptables et l'obligation des hauts fonctionnaires de rendre compte devant le Parlement a occulté les enjeux fondamentaux.

Au sens de l'examen de votre comité, je crois que l'obligation redditionnelle consiste à exercer un contrôle démocratique sur les actions du gouvernement. Elle est au cœur du problème, selon moi. C'est pour cette raison, à mon avis, qu'elle intéresse particulièrement les parlementaires et notamment les députés de la Chambre des communes.

L'obligation redditionnelle est l'obligation faite à une personne d'expliquer à une autorité comment elle s'est acquittée, avec ou sans succès, d'une responsabilité qui lui a été conférée par cette autorité. Il ne s'agit pas de désigner un coupable ni de désigner qui acceptera ou refusera d'assumer la responsabilité des actions qui ont mal tourné, ni d'expliquer pourquoi il est parfois difficile pour les députés de désigner le responsable d'un plan d'action particulier.

À mon avis, les véritables questions que les parlementaires doivent se poser sont les suivantes : qui est responsable devant le Parlement? Qui pouvez-vous tenir responsable? Qui a le devoir de rendre compte à vous ou, techniquement, aux députés de la Chambre des communes, de ce qui a été fait et de ce qui n'a pas fonctionné? À qui revient-il de vous expliquer ce qu'on entend faire pour corriger la situation? À mon avis, c'est ce que représente véritablement la reddition de comptes.

Je crois que notre régime gouvernemental nous fournit une réponse claire. Si vous parlez des ministères du gouvernement, et non de tribunaux indépendants ou de sociétés d'État qui sont délibérément indépendants des ministres, la réponse est alors claire : le ministre est responsable, tout comme l'a dit le président dans ses remarques préliminaires.

Le ministre doit rendre compte des actions de son ministère devant le Parlement. Notre régime est très clair sur ce point.

Our system is clear and simple. Most important, it is workable. There is always a minister responsible directly or indirectly for every aspect of government activity. Should there ever be any doubt as to which minister is responsible; you can always turn to the Prime Minister, who is responsible for everything.

Thus, it is a simple system. This is what responsible government is all about, as I think you said, Mr. Chairman, in your remarks. Responsible government abides by the principle that the people in whose hands the powers of the state have been entrusted by Parliament are themselves accountable to Parliament for the use of those powers. This, together with our system of regular, free elections is what makes us a democracy.

In my paper I ask: What is the matter with that? Why do people have problems with that? Why do some eminent and respectable people have problems with that? What is there about our system that needs fixing? This brings me to my second point.

I think the critics of accountability in our Westminster system of government are looking at the wrong kinds of solutions to the problems that arise from time to time in the workings of government.

What sorts of problems have we seen recently? We have seen evidence of mismanagement of government programs. We have seen serious allegations of improper conduct by ministers and officials in relation to those programs. We have seen that on the television and in the newspapers. It has been a subject of intense interest to Parliament and the public.

These are serious issues in which Parliament clearly has a major interest. Parliamentarians have a right to know what happens inside government and they have a duty to correct the problems.

Our system, our doctrine of accountability, must support this fundamental responsibility of Parliament.

Through its committees, Parliament can bring facts to light. Through committees like this, the Senate and the House can bring facts to light. Parliament can hold up ministers and officials to critical scrutiny and ask ministers and officials to explain and justify their decisions and their conduct. In a political sense, it can assign blame and even apply sanctions to political actors. This is all to say that Parliament can hold politicians accountable, if it chooses to do so.

I would observe that the solidarity of the government caucus is not a hindrance to holding politicians accountable. If the opposition is sufficiently critical of a minister, the government caucus may reach the point that it too wants to see the minister gone for the good of the government. Our system accommodates a rigorous exercise of parliamentary authority and relationship of accountability over ministers.

Notre système est clair et simple et, surtout, il est applicable. Il y a toujours un ministre directement ou indirectement responsable de chaque aspect de l'activité gouvernementale. Si jamais vous avez un doute quant au ministre responsable, vous pouvez toujours vous tourner vers le premier ministre, qui est l'ultime responsable.

Il s'agit donc d'un système simple. Voilà ce qu'est un gouvernement responsable, comme je crois que vous l'avez dit, monsieur le président, dans vos remarques. Un gouvernement responsable repose sur le principe selon lequel les personnes à qui le Parlement confère les pouvoirs de l'État doivent rendre compte au Parlement de la manière dont elles exercent ces pouvoirs. Cette obligation, conjuguée à notre système d'élections périodiques et libres, est ce qui fait du Canada une démocratie.

Dans mon document je pose la question suivante : qu'est-ce qui cloche dans ce tableau? Pourquoi certains n'en sont pas satisfaits? Pourquoi des gens éminents et respectés y trouvent à redire? Quelles améliorations faut-il apporter à notre système? Cela m'amène à mon deuxième point.

Je crois que les détracteurs du principe redditionnel dans notre régime d'inspiration britannique proposent de mauvaises solutions aux problèmes qui surviennent parfois dans les rouages de notre gouvernement.

Quels problèmes avons-nous constaté récemment? Nous avons constaté que certains programmes gouvernementaux avaient été mal gérés et entendu des allégations de conduite inappropriée de la part de ministres et de hauts fonctionnaires en ce qui concerne ces programmes. Nous en avons eu vent à la télévision et dans les journaux et ce sont des problèmes qui touchent vivement le Parlement et le public.

Ce sont de graves questions auxquelles s'intéresse bien évidemment le Parlement. Les parlementaires ont le droit de savoir ce qui se passe au sein du gouvernement et le devoir de s'assurer que les problèmes seront réglés.

Notre système — notre doctrine de reddition de comptes — doit aider le Parlement à s'acquitter de cette responsabilité fondamentale.

Par l'entremise de ses comités, le Parlement peut faire connaître des faits et grâce à des comités comme le vôtre, le Sénat et la Chambre peuvent le faire également. Le Parlement peut soumettre les ministres et les hauts fonctionnaires à un examen critique et leur demander d'expliquer et de justifier leurs décisions et leur conduite. Dans une optique politique, il peut jeter le blâme sur des acteurs politiques et leur imposer des sanctions. Autrement dit, le Parlement peut obliger les élus à rendre compte, s'il le souhaite.

Je signale que la solidarité au sein du caucus gouvernemental ne constitue pas nécessairement un obstacle à cette réalité — si l'opposition se montre suffisamment critique à l'égard d'un ministre, le caucus pourrait en arriver à souhaiter le départ de ce ministre, pour le bien du gouvernement. Notre système prévoit un exercice rigoureux de l'autorité parlementaire et de la reddition de comptes des ministres.

In my view, what Parliament cannot do is serve as a court. It does not have the jurisdiction or the tools to conduct investigations or to pronounce with finality on whether someone has broken the law. Parliament should not try to hold non-political actors, that is, officials, to account for matters of administration. This is one of my key points before you today, honourable senators. I do not think that Parliament should try to hold officials accountable directly for administration. I take the traditional view.

The non-political actors, the officials, have no political standing. They have no capacity and no right to speak in their own defence before you. Indeed, if they were to speak in response to political criticism, they would become, by definition, political. Those officials would become politicized. In effect, they would be trying to be political actors. That would destroy their usefulness as permanent officials. They would become politically identified and coloured. If this were to happen, they could hardly serve, as our Westminster system expects, as the loyal servants of a new government from the opposing party after the next election.

Thus, if officials have performed badly, it is the responsibility of the government and not Parliament to correct that problem.

One of the great frustrations in the various inquiries into the sponsorship affair was that when asked who was responsible for various decisions, ministers and officials did not reply with clear answers. In such a situation people concluded, that no one was responsible, and this was clearly unacceptable to them, to members of Parliament, editorialists and the people of Canada. This would be unacceptable, if and only if, there was no one responsible, but that is not so. The current minister is always responsible for what is and has been done in and by his or her department. Our Westminster doctrine says quite clearly that there is always a minister responsible, and members of Parliament are entitled to hold the minister accountable for what has happened.

That is not to say that the minister is necessarily to blame for what has happened. The minister is not to blame unless he or she gave inappropriate direction, failed to exercise proper oversight of the department or was otherwise engaged in personal misconduct. Commissions of inquiry settle those sorts of questions, and it is certainly not for me to prejudge the work of Mr. Justice Gomery, so I have no comment on that particular subject.

There can be no doubt, when talking about the departments of government, who is responsible, who is accountable, and who will devise a corrective action for problems that have arisen. It is the minister. That is automatic.

Senators may recall that in recent years many of the difficulties on matters of accountability have come up because some ministers failed to understand the difference between being responsible and accountable for something, and being personally to blame when things go wrong. This confusion inevitably occurs when officials make errors of which ministers had no prior knowledge and of which ministers would not have

À mon avis, le Parlement ne peut toutefois pas s'ériger en tribunal. Il ne possède ni le pouvoir ni les outils pour mener des enquêtes ou rendre un jugement définitif à l'égard de quelqu'un qui a enfreint la loi. Le Parlement ne doit pas non plus chercher à obliger les acteurs non politiques, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, à rendre compte de leurs décisions administratives. C'est l'un des points principaux que je tiens à vous présenter aujourd'hui, honorables sénateurs. Je ne crois pas que le Parlement devrait essayer de tenir directement responsables les hauts fonctionnaires de leurs décisions administratives. Je me range du côté des traditionnalistes à cet égard.

Les acteurs non politiques, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, n'ont pas de statut politique, ni non plus la capacité ou le droit d'assurer leur propre défense. En fait, s'ils se défendaient contre la critique politique, ils deviendraient, par définition, des acteurs politiques et essaieraient de devenir de tels acteurs. Cela réduirait à néant leur utilité en tant que fonctionnaires permanents. Ils auraient une identité et une couleur politiques. Le cas échéant, il leur serait difficile de servir loyalement, comme le veut notre régime britannique, un nouveau gouvernement formé par un parti de l'opposition après une élection.

Par conséquent, si les fonctionnaires n'obtiennent pas de bons résultats, c'est le gouvernement, et non le Parlement, qui est responsable de corriger la situation.

À la lumière de ce que nous avons constaté au cours des enquêtes liées à l'affaire des commandites, l'une des grandes frustrations a été de ne pas obtenir de réponses claires de la part des ministres et des fonctionnaires lorsqu'on leur demandait qui était responsable de telle décision ou de telle action. Les gens en ont donc conclu que personne n'était responsable, ce qui est tout à fait inacceptable pour eux, pour les députés, pour les editorialistes et pour les Canadiens. Ce serait acceptable si, et seulement si, il n'y avait vraiment pas de responsables, mais ce n'est pas le cas. Le ministre en poste est toujours responsable des actions de son ministère. C'est très clair selon la doctrine Westminster : le ministre est responsable et les députés ont le droit de l'obliger à rendre compte de ce qui s'est passé.

Cela ne veut pas dire que le ministre doit nécessairement porter le blâme pour ce qui est arrivé, sauf s'il a donné des directives inappropriées, omis d'exercer une surveillance efficace sur son ministère ou fait preuve d'inconduite. Les commissions d'enquête sont créées pour faire la lumière sur ces questions et il ne me revient certainement pas de préjuger du travail du juge Gomery, si bien que je n'ai aucune observation à faire à cet égard.

Cependant, lorsque nous parlons des ministères du gouvernement, il est clair que le ministre est responsable, qu'il doit rendre compte et trouver une solution aux problèmes. C'est le ministre, c'est automatique.

Les sénateurs se rappelleront peut-être que de nombreux problèmes rencontrés en matière de reddition de comptes étaient dus au fait que les ministres n'avaient pas compris la différence entre être responsable et comptable de quelque chose et être personnellement blâmable lorsque les choses tournent mal. Il y a invariablement confusion lorsque des fonctionnaires prennent, à l'insu des ministres, des mauvaises décisions que les ministres

approved had they known what would happen, and where ministers did not give direction. In such cases, a minister's natural instinct is to deflect public criticism by putting responsibility for the errors or misjudgments on the shoulders of those who committed those errors or misjudgments, the officials. There is a natural tendency to say, "I did not know about it; he did it. How can you blame me?"

Hence, the hunt for the guilty party begins and it almost always ends badly. The officials carry some public blame, but they appear to suffer no bad consequences. This is a perception that is not really borne out by the facts. Departmental officials are fully accountable up the chain of command to their deputy minister, and far more frequently than the public appreciates, officials suffer discipline, damage to careers and reputations, and even dismissal for serious mistakes they have made. If they commit criminal offences, they can be prosecuted and convicted. We have seen cases of that in recent weeks and months. That is something that neither Arthur nor I are pleased to see, but it drives home the point that there are consequences for misconduct or for illegal conduct. This is where parliamentarians and Canadians in general become frustrated with the "not my fault" syndrome that seems to have shown up in the Gomery process as well.

As my colleague Mr. Kroeger has explained very well in other settings, government decision making is very complex, and questions of responsibility and fault are seldom crystal clear. There are many people involved in almost every decision, and there are many officials involved in the implementation of almost every decision.

The issue for Parliament is not so much whose fault it is, rather, the questions is what has gone wrong, and what is being done to fix it? What assurance do we have that these kinds of problems will not recur? What steps are being taken to discipline officials who may have acted unwisely or improperly?

These are all questions to which parliamentarians can and should demand answers from ministers.

People are advocating change, so why not change our system? I believe that if we were to change our doctrine to make the minister not responsible to Parliament for things done under the authority of the deputy, two things would happen. The authority of the minister over the department would be greatly diminished, and political authority in our system would be greatly diminished. Equally important, the authority of Parliament over the minister and the department would be significantly weakened.

Surely this is not what parliamentarians would like to see; nor, I believe, is it what Canadians would like to see. I will take a moment to explain why I think changing our doctrine in the way that some people have suggested would have these pernicious consequences.

Some people have suggested that we should limit the authority and accountability of the minister to policy, and declare that the minister has no responsibility before Parliament for matters of

n'auraient pas approuvées s'ils en avaient été informés. Dans ces situations, l'instinct naturel du ministre est de détourner les critiques du public en rejetant la responsabilité des erreurs ou des mauvais jugements sur les épaules de ceux qui les ont commis, c'est-à-dire les fonctionnaires. Il est naturel de dire : « je n'en savais rien, c'est lui qui l'a fait. Comment pouvez-vous m'en blâmer? »

La chasse au coupable commence donc et elle se termine presque toujours mal. Les fonctionnaires portent une partie du blâme public sans toutefois sembler en subir de lourdes conséquences. Il s'agit là d'une perception qui n'est pas étayée par des faits. Les fonctionnaires ministériels sont tenus de rendre des comptes, tout le long de la hiérarchie, jusqu'à leur sous-ministre. Plus souvent que les gens ne le pensent, ils font l'objet de mesures disciplinaires, leur carrière et leur réputation en souffrent et ils peuvent même être congédiés pour les graves erreurs qu'ils ont commises. S'ils commettent des actes criminels, ils peuvent être poursuivis et accusés. Nous en avons été témoins ces dernières semaines et ces derniers mois. Il s'agit de réalités que ni Arthur ni moi-même sommes satisfaits de voir, mais cela fait bien comprendre que toute inconduite ou conduite illégale entraîne des conséquences. Ce qui dérange les parlementaires et les Canadiens en général, c'est le syndrome du « pas de ma faute » qui est ressorti tout au long de l'enquête Gomery.

Comme l'a bien expliqué mon collègue, M. Kroeger, dans d'autres contextes, le processus décisionnel du gouvernement est vraiment très complexe et les questions de responsabilité et de faute sont rarement évidentes. Beaucoup de gens participent à presque chaque décision et beaucoup de fonctionnaires participent à la mise en œuvre de pratiquement chaque décision.

Le Parlement ne doit pas chercher à savoir qui a commis la faute mais plutôt à se poser les questions suivantes : qu'est-ce qui a cloché et que faut-il pour corriger la situation? Quelle assurance avons-nous que ce genre de problème ne se répètera plus? Quelles mesures disciplinaires prend-on à l'endroit des fonctionnaires qui ont peut-être agi d'une manière imprudente ou inappropriée?

Autant de questions auxquelles les parlementaires peuvent et doivent obtenir des réponses de la part des ministres.

Le public veut des changements alors, pourquoi ne pas modifier notre système? Je crois que si nous modifions notre doctrine pour faire en sorte que les ministres ne soient plus responsables devant le Parlement des actions prises sous l'autorité gestionnelle du sous-ministre, il se passerait alors deux choses. Le pouvoir du ministre sur le ministère serait grandement réduit et l'autorité politique de notre système serait considérablement diminuée. Tout aussi important, le pouvoir du Parlement sur le ministre et son ministère serait très affaibli.

Ce n'est certes pas ce que souhaitent les parlementaires ni, à mon avis, les Canadiens. Permettez-moi de vous expliquer pourquoi les changements proposés par certains critiques de notre doctrine auraient ces conséquences pernicieuses.

Certains ont suggéré de limiter le pouvoir et l'obligation redditionnelle des ministres au domaine politique et de déclarer que les ministres ne sont plus responsables des questions de

administration. If you did that, you would change the fundamental relationship between the minister and the deputy minister. Rather than having the minister as a single focus of authority and accountability, you would have two such authorities essentially coequal, except that the second one, the deputy minister, would be effectively outside the purview of Parliament. That is because, as I observed a few minutes ago, Parliament and its committees are a political forum and the deputy minister is not a political actor.

A parliamentary committee is not a management forum; it has no authority over the deputy. The committee can ask questions but it cannot direct or sanction the deputy. The committee is not an enduring entity; its membership changes. It has no powers to remedy a situation; it does not stand in the line of command.

It is worth noting that the distinction that is drawn between policy, on the one hand, and administration, on the other, paints much too crude a picture of what is done inside government. Departments and agencies, as senators know well, are also involved in things like regulation and program delivery. The political-bureaucratic interface is most frequent and most difficult to sort out in these two areas.

Under the alternative model proposed by some critics, who would be responsible and accountable for those aspects of government activity? Is it the minister or the deputy or both of them together? In my view, drawing a clear, hard line is not possible.

Notice also that a minister who was not responsible for the department in all its aspects would have no right to demand any particular standard of management performance from the deputy minister, because the minister would also be outside the line of command. If the minister and the deputy were to disagree on a matter of administration, the minister would be reduced to writing to the deputy and to having their differences made known to the Auditor General and the public accounts Committee, or perhaps the committee on national finance.

The Chairman: To whom would the deputy report and to whom would he be responsible?

Mr. Mitchell: On this theory, the deputy would be accountable to Parliament but would report to the Treasury Board, the Comptroller General, the Clerk of the Privy Council. It becomes unclear on the alternative view, whereas on the classical view of which I am a proponent it is clear that the deputy is accountable to the minister.

These kinds of changes would change the relationship between the minister and the deputy minister from one of trust and close collaboration to an uneasy cooperation between equals across spheres of distinct authority and responsibility.

gestion devant le Parlement. En pareil cas, vous modifieriez alors fondamentalement la relation entre le ministre et le sous-ministre. Au lieu que le ministre soit l'unique dépositaire du pouvoir et de l'obligation redditionnelle, il y en aurait deux, essentiellement égaux, le deuxième cependant, soit le sous-ministre, demeurant encore hors de la portée du Parlement, parce que, comme je l'ai fait remarquer il y a quelques instants, le Parlement et ses comités sont des tribunes politiques et le sous-ministre ne joue pas de rôle politique.

Un comité parlementaire n'est pas un forum de gestion; il n'exerce aucune autorité sur le sous-ministre. Un comité peut poser des questions à un sous-ministre, mais il ne peut lui donner d'instructions ni lui imposer une sanction. Le comité n'est pas une entité permanente; ses membres changent. Il n'a pas le pouvoir de corriger une situation et ne fait pas partie de la chaîne de commandement.

Il importe de souligner que la distinction entre la politique et l'administration dépeint d'une manière beaucoup trop générale ce qui se fait au sein du gouvernement. Comme les sénateurs le savent bien, les ministères et les organismes jouent également un rôle, par exemple, dans la réglementation et la prestation des programmes. Ce sont là deux domaines où l'interface politique-bureaucratie intervient le plus fréquemment et où ces deux éléments sont les plus difficiles à distinguer.

Dans le modèle proposé par certains détracteurs, qui serait responsable et comptable de ces aspects de l'activité gouvernementale? Serait-ce le ministre ou le sous-ministre ou bien les deux? Selon moi, il est impossible d'établir une règle claire et nette.

Il est également à remarquer qu'un ministre qui n'assumerait pas la responsabilité de tous les aspects des activités de son ministère n'aurait pas le droit d'imposer à son sous-ministre une norme particulière de rendement en matière de gestion parce que le ministre ne ferait pas partie de la ligne de commandement. Advenant qu'il ne soit pas d'accord avec son sous-ministre sur une question administrative, il serait obligé de le signaler par écrit à ce dernier et de faire part au vérificateur général et au Comité des comptes publics, ou peut-être au Comité des finances nationales, de ses divergences d'opinion avec son sous-ministre.

Le président : De qui relèverait le sous-ministre et à qui devrait-il rendre compte?

M. Mitchell : D'après cette théorie, le sous-ministre devrait rendre compte au Parlement, mais il relèverait du Conseil du Trésor, du contrôleur général et du greffier du Conseil privé. Selon la vision traditionnelle, à laquelle j'adhère, il est clair que le sous-ministre doit rendre compte au ministre, tandis que, selon l'autre vision, cela n'est pas clair.

En raison de ce genre de changements, la relation de confiance et de collaboration entre le ministre et le sous-ministre deviendrait une relation de coopération délicate entre deux égaux dans des sphères distinctes d'autorité et de responsabilité.

Senators, I do not think that is Canadian democracy. I think that is something different. You could go down that path, but it is not clear that you would end up with something that you would recognize as Canadian democracy.

I will conclude by saying that I am not a complete stick in the mud. It is not as though we cannot make changes that would make things better. I have three recommendations.

I recommend that Parliament, through the committees of the House and Senate, reaffirm its determination to hold ministers accountable for everything that is done in and by their departments.

I recommend that Parliament take steps to make that accountability meaningful. I recommend that you reaffirm this fundamental relationship between Parliament and ministers.

How do we make it meaningful? As one example, you could get ministers and parliamentary secretaries before committee more frequently.

In addition, committees could make better use of their time for sustained, in-depth questioning of witnesses. I have views on how that could be made meaningful and effective for committees and for officials as well. You could ensure that members of committees are well prepared for these sessions, in part by seeing that committees have adequate staff resources, budgets and whatnot to help them get to the meat of the programs and issues they are examining.

If you would like to ask about that later, I have many views on how to make it meaningful and effective for committees and for officials as well.

My second recommendation is that ministers, recommit themselves to this traditional doctrine of accountability; and that ministers commit themselves also to engaging with committees more seriously than they may have in the past.

I recommend that the House and the Senate take the necessary steps to articulate in written form the classical doctrine of ministerial accountability and communicate the substance and merits of that doctrine to Canadians.

I obviously see important strengths in our Westminster system of government and in the principles of accountability that underpin it. My basic message to the committee is that we do not need to change the system; we need to use it as it was intended to be used.

That is a rather long opening statement, Mr. Chairman, but there you go. That is my statement.

The Chairman: That was an excellent and extremely useful opening statement, particularly your three recommendations, which you invited us to ask you about later on; I know we will.

Honorables sénateurs, cela n'est pas à mon avis de la démocratie canadienne. C'est autre chose. On peut emprunter cette voie, mais il n'est pas certain qu'elle serait conforme à la démocratie canadienne.

Je vais terminer en disant que rien n'est immuable. Il est possible d'apporter des changements qui peuvent améliorer la situation. J'ai trois recommandations à formuler.

Je recommande que le Parlement, par le biais de ses comités de la Chambre et du Sénat, confirme sa détermination à obliger les ministres à rendre compte de toutes les actions prises au sein des ministères et par ceux-ci.

Je recommande aussi que le Parlement prenne des mesures pour que cette obligation soit respectée. Je recommande que vous confirmiez la relation fondamentale qui existe entre le Parlement et les ministres.

Comment y parvenir? Par exemple, vous pourriez convoquer plus souvent les ministres et les secrétaires parlementaires devant le comité.

En outre, les comités pourraient utiliser plus judicieusement leur temps pour interroger les témoins d'une manière plus soutenue et plus poussée. J'ai des moyens à proposer pour faire en sorte que cela s'effectue de manière efficace tant pour les comités que les hauts fonctionnaires. Vous pourriez vous assurer que les membres du comité soient bien préparés aux séances, notamment en veillant à ce qu'ils soient bien informés de l'essentiel des programmes et des questions qu'ils examinent grâce à l'appui d'un personnel compétent, de budgets suffisants, et cetera.

Si vous voulez m'interroger à ce sujet tout à l'heure, je vous ferai part de nombreux moyens permettant de rendre cela efficace pour les comités et les hauts fonctionnaires.

Deuxièmement, je recommande que les ministres réaffirment leur engagement à l'égard de cette doctrine traditionnelle d'imputabilité ministérielle et qu'ils s'engagent eux-mêmes à collaborer avec les comités plus sérieusement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

Je recommande que la Chambre et le Sénat prennent les mesures nécessaires pour formuler par écrit la doctrine classique d'imputabilité ministérielle et faire connaître la substance et le mérite de cette doctrine aux Canadiennes et aux Canadiens.

À mon avis, notre régime gouvernemental inspiré de Westminster et les principes d'imputabilité ministérielle qui le sous-tendent représentent de nombreux atouts. Mon message à l'intention du comité est le suivant : il n'est pas nécessaire de changer le système, il nous suffit de le mettre en pratique comme il a été prévu qu'il le soit.

C'était un exposé plutôt long, monsieur le président, mais vous connaissez maintenant mon opinion.

Le président : C'était un excellent exposé, que j'ai trouvé extrêmement utile. Je retiens surtout vos trois recommandations, à propos desquelles vous nous avez invités à vous interroger, et je sais que nous allons le faire.

You say that now, officials or deputy ministers do not have political status because of the doctrine that you have clearly explained. There are some statutes in Canada today that have clauses in them that say things like, “the deputy minister shall be solely and exclusively responsible for and have the power over and be exclusively responsible to do the following...”

What happens to the doctrine of ministerial responsibility in that case?

You say that there is always a minister responsible; but in our Canadian position, once a minister leaves the department where the infraction took place and goes to another department, that minister is no longer responsible and answerable.

Do you see that there is a problem with that doctrine?

You say very clearly that we do not have to do anything or change anything because there is always a minister responsible. However, it is not fair to a new departmental minister who has to deal with all the rotten eggs. That is not a good way to have our system.

I would love to hear your response to my first two questions.

Mr. Mitchell: With respect to your first point, Mr. Chairman, you are absolutely right; there are some specific cases — six, eight or 10 of them or perhaps more — where statutory authority is vested in the deputy head rather than the minister. That is absolutely true. In those cases, obviously, the minister does not have the legal authority; the authority rests with one of his or her officials.

Our system can accommodate that situation. Those are the exceptions that, in effect, prove the rule. In cases like that, when the deputy comes before your committee to answer on a matter for which the deputy is statutorily responsible, the deputy is going to take that questioning very seriously. The committee knows that the deputy was not acting under ministerial direction on that matter. The deputy will have to answer for how he exercised that statutory authority that was vested in him.

The Chairman: In answer to a parliamentary committee or parliamentary committees?

Mr. Mitchell: Yes, in answer to the parliamentary committee. That does not mean, however, that the deputy is politically accountable to that committee. For example, if the committee wants to launch a political attack on the actions taken by the deputy under that statute, that is where the minister would step in and say, “Mr. Chairman, I am here, I am the minister, I will answer for everything that is done in my department. This is something where the authority rests with the deputy, but the deputy has no political capacity to defend himself or herself before the committee. If you want a political defence, turn to me; if you want to know what happened, ask the deputy minister what was done there and you will get a full answer.”

I think Parliament’s interest in getting a full answer and the public’s interest can be fully satisfied without turning the deputy minister into a political figure.

Vous avez dit que les hauts fonctionnaires ou les sous-ministres n’ont pas de statut politique en raison de la doctrine que vous avez clairement expliquée. Certaines lois du Canada comportent des dispositions qui stipulent par exemple que le sous-ministre est le seul et unique responsable de telle et telle chose.

Qu’en est-il alors de la doctrine de l’imputabilité ministérielle?

Vous avez affirmé qu’il y a toujours un ministre responsable; mais je dois dire qu’une fois qu’un ministre quitte un ministère où un problème est survenu pour aller diriger un autre ministère, ce ministre n’est plus responsable et n’a plus l’obligation de rendre compte.

Estimez-vous que cette doctrine comporte un problème?

Vous avez déclaré très clairement qu’il n’est pas nécessaire de changer le système parce qu’il y a toujours un ministre responsable. Cependant, il n’est pas juste pour un nouveau ministre de devoir réparer les pots cassés. Ce n’est pas un bon aspect de notre système.

J’aimerais bien que vous répondiez à mes deux premières questions.

M. Mitchell : Quant à votre premier point, monsieur le président, je dois dire que vous avez tout à fait raison; dans certains cas — six, huit ou dix d’entre eux ou peut-être davantage — c’est le sous-ministre plutôt que le ministre qui détient le pouvoir légal. C’est entièrement vrai. Dans ces cas, de toute évidence, le ministre ne possède pas le pouvoir légal; c’est un de ses hauts fonctionnaires qui le détient.

Notre système peut s’adapter à cette situation. Certaines exceptions, en effet, confirment la règle. Dans ces cas-là, lorsque c’est le sous-ministre qui comparait devant vous pour rendre compte d’un problème dont il est responsable en vertu de la loi, il prendra l’interrogation très au sérieux. Le comité sait que le sous-ministre n’a pas agi selon les directives du ministre. Le sous-ministre devra expliquer comment il a exercé le pouvoir légal qui lui a été conféré.

Le président : À un comité parlementaire?

M. Mitchell : Oui, à un comité parlementaire. Cela ne signifie pas toutefois que le sous-ministre est tenu politiquement de rendre compte au comité. Par exemple, si le comité veut attaquer politiquement un sous-ministre à l’égard de ses agissements en vertu d’une certaine loi, c’est dans un tel cas que le ministre pourrait se présenter devant le comité pour rendre compte de tout ce qui a été fait par son ministère. Même si c’est lui qui détenait le pouvoir d’agir, le sous-ministre n’a pas la capacité politique de se défendre devant le comité. Si le comité veut une défense politique, il doit s’adresser au ministre et s’il veut savoir ce qui s’est passé, il doit interroger le sous-ministre. De cette façon, le comité obtiendra une réponse complète.

Je crois que le Parlement et le public peuvent obtenir une réponse complète, comme ils le souhaitent, sans qu’on fasse du sous-ministre un personnage politique.

Do you see my point?

The Chairman: Yes.

Mr. Mitchell: With regard to your second point about the fact that ministers change, if I may say, Mr. Chairman, my point still stands. What Parliament wants to know is who is responsible, and the current minister is responsible. If the current minister took up the job last month, the minister might have to say, "I will find out but it is my responsibility, I am the minister."

The Chairman: As a philosopher, does that make sense to you?

Mr. Mitchell: Yes, because accountability is not about blame; it is about who will stand up before us and take responsibility for this matter. Who will tell us what went on? Who will find out what went on? Who will take the corrective action if there is a problem?

The simple fact is that if there is a problem today and a new minister arrives, the one who will take the corrective action and who will take the heat for the problem is the current minister. The one who may be to blame might be the one who left office. Members of Parliament can blame whomever they want and the public can blame whomever they want. However, the one who is responsible before you is the minister who holds the office that is before you today.

Mr. Kroeger: The important point is if you discover that something has gone wrong in the department, you have to be in a position of authority to fix the problem. If you are the Minister of Energy and a problem turns up in the Department of Energy and your predecessor is off in the Department of Agriculture, he or she cannot fix that problem.

The Chairman: That is the Canadian law.

Mr. Kroeger: Yes. It does not mean, incidentally, that there are no penalties if it comes to light that a minister did a bad job; it is just that those penalties usually apply and relate to the Prime Minister in his next appointment.

The Chairman: What about the doctrine of accountability? Should we question the previous minister and hold him or her to account?

Mr. Kroeger: To explain the problem?

The Chairman: Yes, to account.

Mr. Kroeger: That has been known to happen, Mr. Chairman, in the sense that in the human resources affair of a few years ago — this was not a minister, but it is the same principle — the former deputy minister did appear in front of a parliamentary committee to provide an explanation of what happened.

In the case of officials, I do not see anything particularly wrong with that. I am more hesitant about blurring the picture of which minister is in charge of a particular department at a particular time, no matter what went on before.

To be responsible means you are in charge; it does not mean you are to blame. It means you are in charge and that you have the authority to ask the questions and to give directions on how to fix the problem.

Voyez-vous ce que je veux dire?

Le président : Oui.

M. Mitchell : Quant au fait que les ministres changent, monsieur le président, je dois dire que mon point est encore valable. Le Parlement veut savoir qui est responsable, et c'est le ministre actuel qui l'est. Si le ministre n'est en poste que depuis un mois, il peut dire qu'il va se renseigner, car c'est sa responsabilité puisqu'il est le ministre.

Le président : En tant que philosophe, est-ce que cela fait du sens à vos yeux?

M. Mitchell : Oui, car l'imputabilité n'a rien à voir avec la désignation d'un coupable. Il s'agit de désigner qui assumera la responsabilité des actions. Qui nous dira ce qui s'est produit? Qui veillera à le savoir? Qui prendra les mesures correctives qui s'imposent s'il y a un problème?

Le fait est que, si un problème survient et qu'un nouveau ministre entre en fonction, la personne qui prendra les mesures correctives et qui devra faire face à la musique, c'est le ministre actuel. La personne à blâmer pourrait bien être celle qui vient de quitter son poste. Les députés peuvent jeter le blâme sur qui ils veulent, à l'instar du public. Cependant, la personne qui doit vous rendre des comptes, c'est le ministre en poste.

M. Kroeger : Ce qu'il faut se rappeler, c'est que pour pouvoir régler un problème, il faut détenir l'autorité nécessaire pour le faire. Si vous êtes ministre de l'Énergie et qu'un problème survient au sein de votre ministère, ce n'est pas votre prédécesseur, qui est peut-être maintenant ministre de l'Agriculture, qui sera en mesure de régler ce problème.

Le président : C'est ce que prévoit le droit canadien.

M. Kroeger : C'est exact. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune sanction ne sera imposée à un ministre qui a mal agi. D'ailleurs, le premier ministre doit tenir compte des sanctions lors de la nomination suivante.

Le président : Qu'en est-il de la doctrine de l'imputabilité? Devrions-nous interroger l'ancien ministre et l'obliger à rendre des comptes?

M. Kroeger : Pour lui demander d'expliquer le problème?

Le président : Oui, pour lui demander de rendre des comptes.

M. Kroeger : Cela s'est déjà produit, monsieur le président, dans le cadre de l'affaire des ressources humaines il y a quelques années. Il ne s'agissait pas d'un ministre, mais le principe est le même. L'ancien sous-ministre a comparu devant un comité parlementaire pour expliquer ce qui s'était passé.

Dans le cas des hauts fonctionnaires, je ne vois rien de mal à cela. J'hésite par contre à éluder la question de savoir quel ministre est responsable à un moment précis, peu importe ce qui s'est produit auparavant.

Être responsable signifie être en charge; cela ne veut pas dire que l'on est à blâmer. Cela signifie que l'on est en charge et que l'on a l'autorité nécessaire pour poser des questions et donner des directives quant à la façon de régler le problème.

Senator Stratton: I agree with you on the Westminster system and that we should stick to it and make it work.

My problem — and I think the problem on the part of most Canadians — is that this system does not seem to work in many instances. I am not blaming any particular government in this case; it just does not seem to be working. Whether it is becoming too complex or whatever is happening, the public perception is that the wheels are off and something must be done. That is why I think we are seeing these alternative solutions coming forward.

To sit here and say to ourselves and to the Canadian public that the Westminster system is really quite good and we should stick to it, Canadians are sitting there, looking at us and saying, “Oh? Show me.”

We need to prove to the public that your recommendations will work. They want to see the proof that this will work. I think that is how the public feels right now.

Can you answer that question?

I do not want to refer to Gomery and HRDC because the issue is not to go into specifics but to determine how to prevent such issues from happening again. That is what the Canadian public wants to see and hear. We have this recurring every few years in government and yet we are telling Canadians that the Westminster parliamentary system works. Naturally, their view is that it does not work. The public can speak to specific issues to show that the “wheels have come off.”

Mr. Kroeger: The Westminster system is not a foolproof way of preventing things from happening. The Westminster system is designed to deal with things when they happen. There is no 100 per cent guarantee that a department will not have something go wrong.

The question is what you do when things go wrong. The answer is an existing accountability system involving ministers and officials at all levels. In terms of preventing such occurrences, there will never be a foolproof system.

Mr. Mitchell: I would add to Mr. Kroeger’s comment by saying that it would make a difference if committee proceedings in both the House of Commons and the Senate provided a more serious, in-depth, searching and critical scrutiny of government programs and policies.

On policies you can call the minister or the parliamentary secretary and on government programs you can call officials, whether the deputy minister or ADM or some other official.

Le sénateur Stratton : Je conviens avec vous que notre régime inspiré de Westminster n’a pas besoin d’être changé, qu’il suffit de le mettre en pratique.

Le problème, à mon avis — et je pense que c’est l’opinion de la plupart des Canadiens — c’est que ce système ne semble pas fonctionner dans bien des cas. Je ne blâme aucun gouvernement en particulier; je veux seulement souligner que le système ne semble pas fonctionner. Que ce soit parce qu’il est devenu trop complexe ou pour une autre raison, il demeure que le public a l’impression qu’il y a quelque chose qui cloche et qu’il faut remédier à la situation. C’est pourquoi diverses solutions sont proposées, à mon avis.

Nous sommes en train de dire au public canadien que le système inspiré de Westminster est en fait assez bon et que nous ne devrions pas le changer, mais les Canadiens qui nous écoutent aimeraient bien en avoir la preuve.

Il faut prouver au public que vos recommandations vont fonctionner. Il veut en avoir la preuve. Je crois que c’est ce que souhaite la population en ce moment.

Pouvez-vous répondre à cette question?

Je ne veux pas parler de l’enquête du juge Gomery ou de l’affaire concernant DRHC, car il n’est pas question de discuter de cas précis, mais plutôt de déterminer comment empêcher que de telles situations ne se reproduisent. C’est la volonté du public canadien. Des situations de la sorte surviennent tous les deux ou trois ans, mais on persiste à dire aux Canadiens que le système parlementaire de Westminster fonctionne. Bien entendu, ils ne sont pas de cet avis. Ils peuvent donner des exemples précis qui montrent qu’il y a quelque chose qui cloche.

M. Kroeger : Ce système ne vise pas à empêcher les problèmes de survenir. On l’utilise pour régler les problèmes qui surviennent. Rien ne garantit qu’il ne se produira aucune situation au sein d’un ministère.

La question est de savoir quoi faire lorsque les choses tournent mal. La réponse est qu’il faut avoir recours au système d’imputabilité visant les ministres et les hauts fonctionnaires. Il n’existera jamais un système qui pourra empêcher les problèmes de se produire.

M. Mitchell : J’ajouterais aux propos de M. Kroeger qu’il faudrait que les comités de la Chambre des communes et du Sénat procèdent à un examen critique plus sérieux et plus approfondi des programmes et des politiques du gouvernement.

Quant aux politiques, vous pouvez communiquer avec le ministre ou le secrétaire parlementaire, et dans le cas des programmes, vous pouvez vous adresser aux hauts fonctionnaires, qu’il s’agisse du sous-ministre, du sous-ministre adjoint ou d’un autre haut fonctionnaire.

It is my view that the more we dignify and give credence to what Parliament does in respect of those programs and policies, the more officials will stay on their toes, and the more ministers will be responsible. They will act in this way because they will know that they may face a grilling before a committee.

With more televised committee proceedings, more staff doing more and better-prepared research to support committee work, the more you will extract a meaningful accountability from the government.

Senator, you would probably see a genuine improvement over time, although there would be no guarantees that problems would not arise.

Senator Stratton: I have been around here long enough to have seen one particular case continue for year's, Bill C-68 in respect of gun control.

This committee grilled officials from Treasury Board and each year there would be another chunk and another explanation. It gradually mounted until it blew up. How do we prevent that from happening? Treasury Board officials might say that they want something now but what about next year? That is what happened with the gun control budget; it was out of control and yet it continued. Despite examination by this committee and the House committee, it continued year after year.

The question posed by Canadians is how do we prevent that from happening?

Mr. Kroeger, you are shaking your head.

Mr. Kroeger: You can make a judgment. A minister deals with an operation within a department, such as the gun registry. Officials might come in and say that it will cost much more than originally forecast, it will be more complicated and will take a longer time to implement. The minister then can make a judgment by saying one of two things: First, he can decide to scrap the program or, second, he can decide to proceed with it, even though it will cost more.

That is a political judgment call made by the minister, who then informs Parliament that the program will cost more money and that he thinks it is worth it and that he has directed the department to go ahead with it. The only person who can make that judgment is a minister or a cabinet. Therefore, it is right that they should then have to account to a committee, such as this one, as to why they did it. The value judgment of the importance of a program like the gun registry does not rest with officials. That is a political judgment of the cabinet.

Senator Stratton: I accept that. Forgive me, I want to finish.

The Chairman: Senator, are you moving on to another area?

À mon avis, plus nous accordons de la valeur et de l'importance au travail qu'effectue le Parlement à l'égard des programmes et des politiques, plus les hauts fonctionnaires seront vigilants et plus les ministres seront responsables. Il en sera ainsi parce qu'ils sauront qu'ils risquent d'être soumis à un barrage de questions par un comité parlementaire.

En télédiffusant davantage de séances de comité et en faisant en sorte que le personnel des comités effectue davantage de recherches, qui seraient également meilleures, le gouvernement sera davantage soucieux de son imputabilité.

Honorables sénateurs, vous observeriez probablement au fil du temps une véritable amélioration, quoiqu'il n'y aurait aucune garantie que des problèmes ne surviendraient pas.

Le sénateur Stratton : Je suis ici depuis assez longtemps pour avoir été témoin d'une situation en particulier qui dure depuis des années. Je veux parler du projet de loi C-68 sur le contrôle des armes à feu.

Notre comité a interrogé à maintes reprises des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor, et chaque année, nous avons eu droit à de nouveaux témoins et à de nouvelles explications. Les dépenses ont progressé jusqu'à ce qu'elles explosent. Comment prévenir cela? Les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor peuvent bien établir une somme pour l'année en cours, mais qu'en est-il de l'an prochain? Les dépenses liées au registre des armes à feu étaient devenues affolantes, mais pourtant, elles continuaient. Malgré l'examen effectué par notre comité et celui de la Chambre des communes, les dépenses n'ont cessé de grimper année après année.

Comment empêcher qu'une telle situation ne se reproduise? C'est la question que posent les Canadiens.

Monsieur Kroeger, vous secouez la tête.

M. Kroeger : Un ministre peut prendre une décision. Dans le cas d'un programme comme celui du registre des armes à feu, il se peut que des hauts fonctionnaires informent le ministre que les coûts seront beaucoup plus élevés que prévu et que la mise en œuvre sera plus compliquée et plus longue que ce qui avait été envisagé. Le ministre peut alors décider d'éliminer le programme ou d'aller de l'avant quand même, malgré l'augmentation des coûts.

Il s'agit d'une décision prise selon le jugement du ministre, qui doit ensuite informer le Parlement que le programme coûtera plus cher que prévu, mais qu'il estime qu'il mérite d'être maintenu et qu'il a donc donné l'ordre au ministère d'aller de l'avant. Seul un ministre ou un cabinet peut prendre une telle décision. Par conséquent, il est tout à fait approprié que le ministre en question doive expliquer à un comité, comme le vôtre, pourquoi il a pris cette décision. Ce ne sont pas des hauts fonctionnaires qui exercent un tel jugement dans le cadre d'un programme d'importance comme celui du registre des armes à feu. C'est un jugement politique qui appartient au Cabinet.

Le sénateur Stratton : J'accepte cela. Pardonnez-moi, je veux terminer.

Le président : Sénateur, voulez-vous passer à un autre domaine?

Senator Stratton: No, this is a continuation of my original question. I accept that because that is exactly what the minister did, he determined that the program was too important to give up but the same thing happened year after year.

What were the consequences for government in this issue, because that is what upsets the citizens of this country? Thank you.

Senator Downe: I wish to follow up on the gun registry example used by Senator Stratton.

If the minister received the same information that the House of Commons and Senate committees received at a time when the problem was manageable, then the minister could have said it would take X number of dollars to fix it that year. However, the next year the minister was informed, once again, that there was a little cost overrun and that it would cost more money yet again. The minister may not have been receiving the correct information any more than the committees were receiving correct information.

Where is the system accountability in that case?

Mr. Kroeger: If the minister finds that the program has been mismanaged by officials, then officials pay for it. You do not have a public hanging, and a minister does not denounce his officials in public but deals with them by moving them or in some cases demoting them.

These things happen, although they do not receive much publicity. A judgment call has to be made on the question of whether it was unforeseeable or was it simply bad management. If it was bad management, an official would have to pay for it, and often more than one official pays for it in one way or another.

Senator Downe: On that example, the conclusion is that it was bad management because the government ended up moving the program from one department to another in an effort to correct some of the problems.

Mr. Mitchell, you said,

Departmental officials are fully accountable, up the chain of command to their deputy ministers.

You both said that this accountability might come to dismissal because of making serious mistakes.

Are you aware of any deputy ministers who have lost their jobs over the last 10 years?

Mr. Kroeger: I know of one who resigned voluntarily because things went badly. It was Ian Stewart, who was Deputy Minister of Finance in 1981. Senator MacEachen, as he later became,

Le sénateur Stratton : Non, je veux faire suite à ma première question. J'accepte cela parce que c'est exactement ce qu'a fait le ministre, c'est-à-dire qu'il a déterminé que le programme était trop important pour qu'on l'abandonne, mais il demeure que les dépenses n'ont cessé de monter chaque année.

Quelles ont été les conséquences de cette affaire pour le gouvernement? C'est cela qui rend mécontents les citoyens du pays. Merci.

Le sénateur Downe : J'aimerais reprendre un exemple déjà utilisé par le sénateur Stratton, celui du registre des armes à feu.

Si le ministre avait obtenu les mêmes renseignements auxquels les comités de la Chambre et du Sénat ont eu accès à une époque où le problème était encore gérable, il lui aurait été possible d'engager une somme précise pour régler le problème dès cette année-là. Ce n'est cependant que l'année suivante que le ministre a été avisé qu'il y avait, encore une fois, un léger dépassement de coûts et qu'il faudrait puiser encore davantage dans les fonds publics. Le ministre n'a pas nécessairement reçu toute l'information voulue, pas plus que les comités d'ailleurs.

Comment fonctionne le système redditionnel en pareil cas?

M. Kroeger : Si le ministre constate que le programme a été mal géré par ses fonctionnaires, ce sont ces derniers qui doivent en payer le prix. Pas question toutefois d'exécution sur la place publique; un ministre ne dénonce pas publiquement ses fonctionnaires, mais réagit en les affectant à d'autres fonctions ou, dans certains cas, en les rétrogradant.

Ce sont des choses qui arrivent, même si on n'en entend pas beaucoup parler. Il s'agit alors de déterminer s'il était impossible de prévoir le coup ou s'il y a eu simplement mauvaise gestion. S'il s'agit de mauvaise gestion, un fonctionnaire doit en subir les conséquences, et ils sont souvent plusieurs à en payer le prix, d'une manière ou d'une autre.

Le sénateur Downe : En l'espèce, on a conclu qu'il y avait eu mauvaise gestion parce que le gouvernement en est arrivé à déplacer le programme d'un ministère à un autre dans un effort pour rectifier partiellement le tir.

Monsieur Mitchell, je vous cite :

Les fonctionnaires ministériels sont tenus de rendre des comptes, tout au long de la chaîne de commandement, jusqu'à leur sous-ministre.

Vous nous avez tous les deux dit que ce principe redditionnel pouvait mener à des congédiements dans les cas où des erreurs graves avaient été commises.

Connaissez-vous des sous-ministres qui ont ainsi perdu leur emploi au cours des dix dernières années?

M. Kroeger : J'en connais un qui a choisi de démissionner parce que les choses ont mal tourné. Il s'agit de Ian Stewart qui était sous-ministre des Finances en 1981. Celui qui allait devenir

brought down a budget that contained many mistakes. Some elements turned out to be unworkable.

It was a great political embarrassment for the government and Mr. Stewart sent a letter to the Prime Minister saying that he had a big hand in the crafting of the budget and it went badly, and so offered his resignation.

Senator Downe: That is a good example because it happened in 1981, and the wheels may have come off just in the last number of years.

My final comment, chair, is to pick up on an earlier question asked before another committee about deputy ministers, to which Mr. Mitchell referred today as well.

It seems that in reality, deputy minister's report to their ministers but they are accountable to the Clerk of the Privy Council who recommends their appointments and determines their future career options. Their accountability is not to the minister, who is in the House of Commons, but to Privy Council.

Mr. Mitchell: Certainly, senators are aware that deputy ministers have multiple accountabilities and that is one of the defining features of their positions.

Deputy ministers are accountable to their respective ministers. They are accountable in a kind of management sense to the Clerk of the Privy Council, who recommends their names to the Prime Minister. Deputy ministers are accountable to the Prime Minister, who signs their recommendation on the Order-in-Council. They are accountable to Treasury Board for certain authorities authorized by Treasury Board, as senators have pointed out. They are accountable to the Public Service Commission for other authorities. At minimum, there are five areas of accountability.

Senator, you are right; deputy ministers have a network of accountabilities that makes their lives complicated. However, each deputy minister is and feels accountable to his or her minister.

Mr. Kroeger, you have been a deputy.

Mr. Kroeger: There is a fundamental, underlying principle that is important. You are appointed by the Prime Minister on the recommendation of the clerk. The Prime Minister appoints you and the Prime Minister is your ultimate boss. The Prime Minister's expectation is that you will be loyal to your minister and that you will work under the direction of that minister.

plus tard le sénateur MacEachen a alors présenté un budget qui comportait de nombreuses défaillances. Certaines de ces dispositions budgétaires se sont d'ailleurs révélées impossibles à mettre en œuvre.

Ce fut une situation fort embarrassante du point de vue politique pour le gouvernement et M. Stewart a écrit une lettre au premier ministre pour lui indiquer qu'il avait joué un grand rôle dans la préparation de ce budget et qu'il lui présentait sa démission, compte tenu des résultats obtenus.

Le sénateur Downe : C'est un exemple intéressant parce que cela s'est produit en 1981, alors que ce n'est peut-être qu'au cours des dernières années que la situation a dérapé.

En terminant, monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans le sens d'une question déjà posée devant un autre comité au sujet des sous-ministres, une question à laquelle M. Mitchell a d'ailleurs fait référence tout à l'heure.

Il semble que, dans la réalité, les sous-ministres relèvent de leur ministre, mais ils doivent rendre des comptes au greffier du Conseil privé qui a recommandé leur nomination et peut décider de l'orientation future de leur carrière. Ils ne sont pas redevables envers le ministre, qui est à la Chambre des communes, mais envers le Conseil privé.

M. Mitchell : Je n'apprends certes rien aux sénateurs en leur disant que les sous-ministres doivent rendre des comptes à bien des niveaux, ce qui constitue l'une des caractéristiques fondamentales de leur poste.

Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leurs ministres respectifs. Du point de vue de la gestion, si on veut, ils relèvent du greffier du Conseil privé, qui recommande leur nomination au premier ministre. Les sous-ministres ont aussi des comptes à rendre au premier ministre, qui signe le décret pour leur nomination. Ils relèvent également du Conseil du Trésor à l'égard de certains pouvoirs qui leur sont octroyés par celui-ci, comme certains sénateurs l'ont signalé. Pour d'autres pouvoirs, c'est à la Commission de la fonction publique qu'ils doivent rendre des comptes. On peut donc parler d'un minimum de cinq niveaux de responsabilisation.

Sénateur, vous avez tout à fait raison : les sous-ministres doivent travailler à l'intérieur d'un réseau redditionnel qui leur complique passablement l'existence. Quoi qu'il en soit, chaque sous-ministre a le sentiment, tout à fait justifié, de relever d'abord et avant tout de son ministre.

Monsieur Kroeger, vous avez déjà été sous-ministre.

M. Kroeger : Il y a un principe fondamental qu'il est important de prendre en compte. Vous êtes nommé par le premier ministre sur recommandation du greffier du Conseil privé. C'est le premier ministre qui vous nomme et c'est lui qui est votre patron. Le premier ministre s'attend à ce que vous fassiez montre de loyauté envers votre ministre et que vous travailliez efficacement sous les ordres de celui-ci.

This position becomes important when and if your minister wants to do something which is improper, if not illegal, or that could cause the government serious embarrassment.

If your sole accountability were to the minister, you would just have to salute and say, "Okay, we will do that." If in your judgment this is such an ill considered action and contrary to government policy, capable of causing the government enormous trouble, you have a duty to alert the Prime Minister because, ultimately, you work for the Prime Minister, and it is the Prime Minister who is in charge of the government.

The Chairman: The deputy minister does that through the Clerk of the Privy Council.

Mr. Kroeger: Yes, he or she reports that through the Clerk of the Privy Council.

You would never go to the PM; at least, I do not think so. You have an absolute duty to alert the Prime Minister that something is going wrong, and he has to make a judgment because you cannot instruct the minister, but the Prime Minister can.

Senator Downe: How does it work the other way where the minister wants to do something that is legal, above board, in the interests of the government of the day, and the deputy is opposed to it and will not see to its implementation?

Mr. Kroeger: That is unprofessional. That is one of the most damaging adjectives that you can apply to a deputy minister.

Senator Downe: Since 1981, has any deputy been dismissed?

Mr. Kroeger: Let me answer the first question.

If the minister wants to do something that is within government policy and respects the rule of law, the deputy minister has a duty to point out why it will not work or why it is a bad idea or why it will upset the provinces.

The minister and deputy can have the longest argument, but if at the end of the day the minister wants to go ahead with the plan, the deputy has to comply. The deputy is not a separate persona from the minister; the minister is the boss.

If the minister is working within the law and within government policy and wants to proceed the deputy must follow, but after having discharged his or her obligation to point out any problems.

Mr. Mitchell: In our system, as Senator Downe has pointed out, the Prime Minister appoints deputies.

Ce principe prend toute son importance lorsque votre ministre en vient à vouloir faire quelque chose d'inapproprié, voire d'illégal, ou pouvant mettre le gouvernement dans une situation très embarrassante.

Si vous aviez uniquement des comptes à rendre au ministre, vous n'auriez d'autre choix que de vous incliner et de dire : « D'accord, c'est ce que nous allons faire. » Si vous êtes d'avis que la démarche proposée est à ce point malavisée et contraire aux politiques gouvernementales, et susceptible de causer d'importants ennuis au gouvernement, il est de votre devoir d'alerter le premier ministre parce que, en bout de ligne, c'est pour lui que vous travaillez, et c'est lui qui est en charge du gouvernement.

Le président : Le sous-ministre le fait par l'entremise du greffier du Conseil privé.

M. Kroeger : Oui, il alerte le ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé.

Le sous-ministre ne s'adresserait jamais directement au premier ministre; du moins, je ne crois pas. Il a le devoir absolu d'alerter le premier ministre lorsque les choses tournent mal, et il se doit de porter un jugement parce qu'il lui est impossible de donner des directives au ministre, alors que le premier ministre peut le faire.

Le sénateur Downe : Comment les choses se passent-elles à l'inverse lorsque le ministre veut faire quelque chose de légal, en toute transparence, dans les intérêts du gouvernement en poste, et que le sous-ministre s'y oppose et ne veut pas en assurer la mise en œuvre?

M. Kroeger : C'est contraire à l'éthique professionnelle et c'est l'une des notes les plus mauvaises que l'on puisse retrouver au dossier d'un sous-ministre.

Le sénateur Downe : Depuis 1981, est-ce que des sous-ministres ont été congédiés?

M. Kroeger : Permettez-moi d'abord de répondre à votre première question.

Si le ministre souhaite faire quelque chose qui s'inscrit dans la politique gouvernementale et qui est conforme aux lois, le sous-ministre a le devoir de lui indiquer les raisons pour lesquelles il estime que cela ne fonctionnera pas ou que cela n'est pas une bonne idée ou que les provinces seront offusquées.

Le ministre et le sous-ministre peuvent discuter de la question en long et en large, mais si le ministre décide au bout du compte d'aller de l'avant avec son plan, le sous-ministre se doit d'obtempérer. Le sous-ministre ne peut pas se dissocier du ministre; c'est le ministre qui est le patron.

Si le ministre respecte la loi et les politiques gouvernementales et s'il veut aller de l'avant, le sous-ministre doit suivre. Mais il doit auparavant signaler comme il se doit tous les problèmes qu'il constate.

M. Mitchell : Dans notre système, comme le sénateur Downe l'a souligné, c'est le premier ministre qui nomme le sous-ministre.

In other Westminster governments, for example, Australia and New Zealand, I believe, ministers have a great deal more discretion in the choice of their deputies.

Our view is that those kinds of systems do not work as well as ours because the fact that the Prime Minister appoints the deputy brings a certain unity and balance to the dynamic within government.

If you have a minister and a deputy, each of them looking at one another, both appointed by the Prime Minister, they each have a job to do and they both know that. That helps to bring a bit of unity to a government that, in a country like Canada, with all of the regional differences and all of the variety in our system, could easily fragment. It prevents fragmentation.

Most people who study these things would say that the appointment of deputies by the Prime Minister is a deliberate and positive feature of our system, because they have accountability up in that direction as well as to their minister, as Mr. Kroeger was saying.

Mr. Kroeger: In response to Senator Downe's second question, an academic survey found that one-third of the deputy ministers that were moved were moved involuntarily. In other words, it was not that the deputy wanted to go to another department, but for one reason or another, such as a conflict with the minister or bad performance, the deputy was moved. These moves happen quietly. You do not point fingers or name people; however, ministers, the Prime Minister and others do deal with inadequate performance.

Senator Downe: The point I was trying to make is that a minister, on occasion, can lose his or her position because of problems. Deputies are moved to positions that are sometimes better or sometimes worse or there is little or no accountability.

I have one minor comment: If all the deputy ministers were like Mr. Kroeger, we would not be having this discussion today.

Senator Ringuette: I certainly concur with my colleague Senator Downe in regard to the issues regarding gun control.

You indicate that the minister has to make a "judgment call." You do not make a judgment call out of the blue. No minister elaborates programs. Ministers give policy guidelines and mandate the bureaucracy to provide options and risk analyses and cost analyses and all of what is involved in feasibility studies. That is not done by the political arm of government.

Au sein des autres gouvernements d'inspiration britannique, en Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, je crois que les ministres ont une marge de manœuvre beaucoup plus grande dans le choix de leur sous-ministre.

Nous estimons que les systèmes de ce genre fonctionnent moins bien que le nôtre, parce que le fait que ce soit le premier ministre qui nomme les sous-ministres procure unité et équilibre à l'intérieur de la dynamique gouvernementale.

Si vous avez un ministre et un sous-ministre, qui se surveillent l'un l'autre et qui sont tous les deux nommés par le premier ministre, ils ont chacun un travail à faire et en sont tous les deux conscients. Cela contribue à instaurer une certaine unité au sein d'un gouvernement qui, dans un pays comme le Canada, avec toutes ces disparités régionales et la grande variété de notre système, pourrait facilement se fragmenter. Cela évite donc la fragmentation.

La plupart des gens qui étudient ces questions vous diraient que la nomination des sous-ministres par le premier ministre est une caractéristique avantageuse qui a été délibérément intégrée à notre système, parce que les sous-ministres doivent ainsi rendre des comptes jusqu'au premier ministre, en plus d'être redevables envers leur ministre, comme M. Kroeger l'a souligné.

M. Kroeger : Pour répondre à la deuxième question du sénateur Downe, une enquête a démontré que le tiers des sous-ministres affectés à d'autres fonctions l'avaient été contre leur gré. Autrement dit, ce n'est pas le sous-ministre qui a décidé d'aller travailler dans un autre ministère, mais pour une raison ou une autre, comme un différend avec le ministre ou son mauvais rendement, le sous-ministre a été déplacé. De tels changements sont très fréquents. Les sous-ministres ne sont pas montrés du doigt, mais les ministres, le premier ministre et les autres responsables réagissent effectivement lorsque le rendement est inadéquat.

Le sénateur Downe : J'essayais de faire valoir qu'un ministre peut, en certaines circonstances, perdre son poste lorsque des problèmes se présentent. Les sous-ministres sont déplacés vers des postes qui sont parfois meilleurs, parfois moins intéressants, et la reddition de comptes est minime, voire inexistante, à cet égard.

Je vais me permettre un commentaire parallèle : si tous les sous-ministres étaient comme M. Kroeger, nous n'aurions pas cette discussion aujourd'hui.

Le sénateur Ringuette : Je suis certes d'accord avec mon collègue, le sénateur Downe, relativement aux problèmes associés au contrôle des armes à feu.

Vous avez indiqué que c'est le ministre qui devait trancher. Il ne le fait pas sans préparation. Ce ne sont pas les ministres qui élaborent les programmes. Les ministres dictent les lignes directrices des politiques et mandatent les bureaucrates pour qu'ils leur présentent des options, des analyses de risque et de coût, des études de faisabilité et tout ce qui s'ensuit. Ces tâches ne relèvent pas de l'organe politique du gouvernement.

Yet, it is still the political arm of government that bears the responsibility, and you say, "Absolutely, that must be true." There is an old saying: He who has the information, has the power. If the bureaucracy has all the information, and, therefore, all the power, then why is it not held accountable for that power?

Mr. Mitchell: Senator Ringuette, based on my experience, I have to respectfully disagree with you. It is not my experience or that of any senior official that I know that the bureaucracy has all the power.

Senator Ringuette: You provide the information, you design the programs, and you say which option is the best one.

Mr. Mitchell: Far more often than you might think, senator, the minister says, "Look, I want to do this. I was elected to do this. This was in our platform, this is my priority, or this is the Prime Minister's priority. I spoke to the Prime Minister, and we are going to do this. We want to do this." The officials will say, "Well, minister, you know that will cost a lot of money," and the minister says, "I know that, but I want you to keep the costs down, and we are going to do it."

Senator Ringuette: I am sorry. It is not as simple as you would like us to accept. For a minister to bring something to cabinet, to have the proper funding, the proper go-ahead, he or she needs to have all the options, all the costs involved, all the political and non-political bureaucratic ramifications and, if possible, the regional impact studies.

Mr. Mitchell: Yes, absolutely, senator.

Senator Ringuette: I will move on further when I come to my official.

Mr. Kroeger: In a department, there is a huge body of information that is very complicated. One of the most difficult judgment calls is to determine which information is most important to bring to the minister. The minister does not have all day. What are the key things you must absolutely tell the minister so the minister understands the subject clearly?

How do you make it intelligible because some of the stuff about computers is very complex?

You have to do your best to provide information and to make it intelligible to help the minister arrive at an informed view. Anybody who deliberately withheld information that was relevant to the ministers' decisions and it became clear that he or she withheld that information, would have a short career. One of the

Mais c'est tout de même l'organe politique du gouvernement qui doit assumer la responsabilité et vous dites que c'est absolument comme cela que les choses doivent se passer. Selon un vieil adage, celui qui détient l'information, détient aussi le pouvoir. Si les bureaucrates possèdent toute l'information et donc tous les pouvoirs, pourquoi donc n'ont-ils pas de comptes à rendre à l'égard de ces pouvoirs?

M. Mitchell : Sénateur Ringuette, à la lumière de mon expérience, je dois respectueusement vous dire que je ne suis pas d'accord avec vous. Lorsque vous dites que la bureaucratie a tous les pouvoirs, il m'est impossible de vous appuyer, et tous les hauts fonctionnaires que je connais feraient de même.

Le sénateur Ringuette : Vous fournissez l'information, vous concevez les programmes et vous dites quelle option est la meilleure.

M. Mitchell : Beaucoup plus souvent que vous ne le croiriez, sénateur, le ministre va dire : « C'est ce que je veux. J'ai été élu pour réaliser cela. Cela faisait partie de notre plate-forme, c'est ma priorité, ou c'est la priorité du premier ministre. J'ai parlé au premier ministre et nous allons agir en ce sens. Nous voulons le faire. » Ses fonctionnaires lui répondent alors : « Monsieur le ministre, vous savez que cela va coûter très cher » et le ministre rétorque : « J'en suis conscient, mais je veux que vous réduisiez les coûts le plus possible, car c'est ce que nous allons faire. »

Le sénateur Ringuette : Je suis désolée. Ce n'est pas aussi simple que vous voudriez nous le faire croire. Pour qu'un ministre puisse présenter une proposition au Cabinet, obtenir les fonds suffisants, et toutes les approbations requises, il doit connaître toutes les options, tous les coûts à engager, toutes les ramifications bureaucratiques politiques et non politiques et, dans la mesure du possible, disposer d'études sur les répercussions régionales.

M. Mitchell : Vous avez tout à fait raison, sénateur.

Le sénateur Ringuette : J'y reviendrai plus à fond durant la période qui m'est allouée.

M. Kroeger : Dans un ministère, il circule une grande quantité d'information formant un tout très complexe. Il est particulièrement difficile de déterminer quelle information est suffisamment importante pour être portée à l'attention du ministre. Celui-ci n'a que très peu de temps à sa disposition. Il faut donc déterminer quelles sont les choses dont il doit absolument être au courant de façon à bien comprendre le dossier.

Il faut aussi s'assurer que le tout soit compréhensible, notamment quand on pense à certaines questions informatiques pouvant être très complexes.

Il faut donc mettre tout en œuvre pour fournir au ministre l'information requise dans un format compréhensible de manière à l'aider à dégager un point de vue éclairé. Je ne prévois pas une très longue carrière à celui qui dissimule délibérément de l'information pouvant aider un ministre à prendre des décisions,

worst things you can do is to mislead a minister or to withhold information. You just do not do it.

Senator Mitchell: I am concerned we have become squeamish about politics in the modern era and mistake politics for democracy. If you begin to attack politics and politicians' accountability, you run the risk of attacking democracy.

If we went across the country and looked at the legislative and parliamentary democracies, we would find that many deputy ministers were fired.

Let us focus, Senator Downe, on how many governments have been fired and how many ministers have been unelected by the electorate. To say there is no accountability or consequence in our system is to say it does not matter and this government lost its majority for excesses the public may have seen. This is significant in parliamentary democracy.

I fear we overreact and may end up getting what we do not want. I have profound beliefs in parliamentary and representative democracies. We run the risk of reducing democracy and reducing to managerialism, as specified by Mr. Kroeger. Managerialism may appear to be cleaner but it excludes the application of values and people elect governments based on values. These are my views.

This is a definitive point of departure. When we give more power to deputy ministers, de facto, we are taking power away from ministers. The electorate does not elect deputy ministers. The very essence of democracy is undercut, because we want to manage by committee. Eventually, we would have this committee firing deputy ministers or assistant deputy ministers, or calling executive directors. We would also have the executive secretaries or secretaries at the bottom. Where does it end?

Our system is imperfect now, but I think we cannot lose focus on how a minister is held responsible. The electorate does this and has done it effectively over the years in our government. I put a plea in for this focus.

Mr. Mitchell: Senator Mitchell, I agree with and share your concerns. This worries me as well.

Senator Mitchell: I would like to pursue the idea that the public service and servants are omnipotent. They make their case and are very sensitive to what elected politicians say. Ultimately, public servants believe in the democratic process.

The reverse can be true, that they will make their fight. I have seen it in another jurisdiction, where it is quite arbitrary. I would not underestimate the power of the politician over bureaucracy. If

advenant qu'une telle façon de procéder soit mise au jour. L'une des pires choses que l'on puisse faire, c'est d'aiguiller un ministre sur de fausses pistes ou de lui cacher de l'information. Cela ne se fait tout simplement pas.

Le sénateur Mitchell : J'ai un peu peur que notre monde moderne soit dégoûté de la politique et qu'on ne fasse plus la distinction entre politique et démocratie. Si vous commencez à dénigrer la politique et l'imputabilité des politiciens, vous courez le risque de dénigrer la démocratie.

Si vous faisiez une tournée du pays pour examiner les différentes démocraties législatives et parlementaires, vous constateriez que bon nombre de sous-ministres ont été congédiés.

Pensons un instant, sénateur Downe, au nombre de gouvernements qui ont été renversés et de ministres qui ont été laissés de côté par l'électorat. Affirmer qu'il n'y a pas de reddition de comptes ou de conséquences dans notre système, c'est comme dire que tout cela n'a pas d'importance; le gouvernement actuel a pourtant perdu sa majorité en raison des excès que la population a pu lui reprocher. C'est là une conséquence importante au sein d'une démocratie parlementaire.

Je crains que notre réaction soit démesurée et que nous en arrivions à un résultat que nous ne souhaitons pas. Je suis fermement convaincu de la valeur des démocraties parlementaires et représentatives. Nous courons le risque de réduire la démocratie au rang de gestionnariat, comme l'a indiqué M. Kroeger. Le gestionnariat peut sembler plus sain, mais il exclut l'application des valeurs, celles-là même en fonction desquelles les gouvernements sont élus. C'est mon opinion.

C'est une prémisse incontournable. Si vous accordez davantage de pouvoir aux sous-ministres, vous en retirez par le fait même aux ministres. L'électorat ne choisit pas les sous-ministres. L'essence même de la démocratie est minée, parce que nous voulons administrer par comités. On en viendrait alors à voir des comités congédier les sous-ministres, ou les sous-ministres adjoints, ou encore les directeurs généraux. Cela pourrait aller jusqu'aux secrétaires de direction ou aux secrétaires. Où est-ce qu'on s'arrête?

Le système actuel n'est pas parfait, mais je crois que nous ne devrions pas perdre de vue le mode de responsabilisation du ministre. C'est l'électorat qui s'en charge et qui le fait efficacement depuis bien des années pour notre gouvernement. J'espère vivement que cet aspect sera préservé.

M. Mitchell : Sénateur Mitchell, je suis d'accord avec vous et je partage vos préoccupations. C'est une situation qui m'inquiète également.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais revenir à cette perception voulant que la fonction publique et les fonctionnaires soient tout-puissants. Les fonctionnaires font valoir leurs arguments et sont très à l'écoute des points de vue des politiciens. En fin de compte, les fonctionnaires croient en la valeur du processus démocratique.

L'inverse peut également être vrai et chacun se bat alors pour faire valoir ses idées. J'ai pu le constater au sein d'un autre gouvernement où tout se passait de façon plutôt arbitraire. Je ne

bureaucracy or the bureaucrat manipulates or falsely leads a minister, the focus and accountability process should be to hold the minister responsible.

Mr. Kroeger: A minister is in charge and, should a discrepancy arise he or she should deal with it. It is impossible that a minister be expected to know and control everything that goes on in a department. It is for the minister to take charge and delegate to the deputy minister.

People get confused and say government is too big and complicated, and no minister can manage a department of 20,000 people. We do not expect a minister to control everything in a department. If the minister is in charge when something goes wrong, he or she is the person who fixes it and explains it to Parliament. No one else can explain what is being done because that relationship is the one Mr. Mitchell was talking about, which is key.

Mr. Mitchell: Honourable senators, the committee should not take either of us to say that parliamentary committees should not hold officials and their actions up to critical scrutiny. Committees should call in officials and make them answer whether they informed the minister of certain important information. The committees should call the minister when mistakes occur and ask what is going on in his or her department.

There is plenty of room for committees of the Senate and the House to extract full accountability from the minister and to subject officials to proper, thorough, in-depth, and critical questioning about what is going on in those programs and the administration of government.

The Chairman: It is interesting when you refer to committees of the House of Commons and the Senate. This summer Peter Aucoin wrote a paper in which he tried to determine what went wrong and who is to blame. His belief is that the real answer rests with the House of Commons because they are the only legitimate chamber of Parliament because the Senate is illegitimate because it is not elected.

Are you of Peter Aucoin's view?

Mr. Mitchell: I am of the view that democratic accountability is extracted by the House of Commons; that the fundamental relationship of democratic authority and accountability is between the House and the ministers who sit in the House.

The Chairman: Can you tell me what that means?

Mr. Mitchell: The parliamentary body to whom ministers are democratically accountable is the House of Commons.

serais pas porté à sous-estimer le pouvoir qu'exercent les politiciens sur la bureaucratie. Si un bureaucrate manipule ou induit en erreur un ministre, c'est ce dernier qui devrait être tenu responsable en vertu du processus de reddition de comptes.

M. Kroeger : C'est le ministre qui assume la responsabilité et qui doit régler la question en cas d'anomalie. On ne peut pas demander à un ministre de savoir tout ce qui se passe au sein de son ministère et d'exercer un contrôle sur toutes ses activités. Le ministre doit assumer la responsabilité et déléguer des pouvoirs au sous-ministre.

Les gens finissent par s'y perdre et par dire que le gouvernement est trop gros et trop compliqué; il est impossible pour un ministre de gérer un ministère employant 20 000 personnes. Nous ne demandons pas à un ministre de contrôler tout ce qui se passe au sein de son ministère. Mais lorsque quelque chose tourne mal, c'est le ministre qui doit assumer la responsabilité, apporter les correctifs nécessaires et expliquer la situation au Parlement. Il est le seul à pouvoir expliquer les mesures prises; c'est le lien de responsabilisation essentiel dont parlait M. Mitchell.

M. Mitchell : Honorables sénateurs, nous ne sommes pas venus vous dire que les comités parlementaires ne devraient pas soumettre les fonctionnaires et leurs agissements à un examen critique. Les comités doivent convoquer les fonctionnaires pour leur demander s'ils ont mis le ministre au courant de certaines informations importantes. Les comités doivent aussi convoquer le ministre lorsqu'une défaillance se produit pour lui demander d'expliquer ce qui se passe au sein de son ministère.

Les comités du Sénat et de la Chambre ont toute la marge de manœuvre nécessaire pour obtenir du ministre qu'il leur rende tous les comptes possibles et pour soumettre ses fonctionnaires à un interrogatoire serré, approfondi et critique afin de déterminer comment les programmes et le gouvernement sont administrés.

Le président : Il est intéressant de noter que vous parlez des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Cet été, Peter Aucoin a rédigé un article dans lequel il essayait de déterminer ce qui a mal fonctionné et qui on devrait blâmer. Il estime que c'est à la Chambre des communes qu'il incombe vraiment de répondre étant donné qu'elle est la seule chambre légitime du Parlement, le Sénat n'étant pas élu.

Abondez-vous dans le sens de Peter Aucoin?

M. Mitchell : J'estime que c'est la Chambre des communes qui doit rendre des comptes du point de vue démocratique; les liens essentiels à l'exercice du pouvoir démocratique et à la reddition de comptes interviennent entre la Chambre et les ministres qui y siègent.

Le président : Pouvez-vous me dire ce que cela signifie?

M. Mitchell : L'organe parlementaire devant lequel les ministres sont démocratiquement responsables est la Chambre des communes.

Mr. Kroeger: Can I put it another way, senator? It is the House that vote's confidence or non-confidence in a government and can confirm a government in office or turn it out of office.

Mr. Mitchell: Maintaining that confidence is what the minister is doing by satisfying Parliament that they have been doing an adequate job.

The Senate, as a legitimate parliamentary chamber and body, has a duty and every right to question officials, ministers and parliamentary secretaries on policies and programs, as it sees fit. I believe officials, and others, should appear before you to respond to your questions.

Mr. Kroeger: When I first appeared in front of a parliamentary committee, it was the Standing Senate Committee on National Finance in 1974. I was not a deputy minister, but a Treasury Board official. Year in and year out, I appeared in front of committees and asked every kind of question.

There is a myth that officials do not have to give an account to a committee. We do it all the time and at length. There is no limit to what kinds of questions committees can ask you. I remember appearing before the House committee on Official Languages and asked why I hated French Canadians so much.

Senator Ringuette: What was your answer?

Mr. Kroeger: They can ask you anything and they do. The one limitation is that although you give an accounting before a committee the committee is unable to instruct you. It cannot instruct you, it cannot punish you because it is not the boss; the minister is your boss.

Senator Mitchell: One of the ironies of giving more power to an unelected official, the deputy minister, particularly one who is appointed by the Privy Council and ultimately responsible therefore to the Prime Minister, is that contrary to what this initiative is seen to be driven by in some people's minds, probably in opposition minds, is it actually centralizes power. It actually reduces the spread of power to a cabinet and centralizes it more and more. Often, populist initiatives end up doing that because they disburse accountability in such a profound way that the reaction to that, or the consequences of that is power is centralized. I think that is something that needs to be considered in this as well. Do you not agree?

Mr. Mitchell: Yes, I do. I think that if accountability becomes confused or diffused, the power still remains somewhere, but the accountability disappears or it is hard to track. I do not think that is good for democracy.

I perfectly agree, if ministers are clearly responsible and accountable you know where to look for answers.

M. Kroeger : Puis-je le dire autrement, monsieur le sénateur? C'est la Chambre des communes qui donne un vote de confiance ou un vote de censure au gouvernement et qui peut maintenir un gouvernement en place ou encore le déloger.

M. Mitchell : Le ministre qui démontre au Parlement qu'il a fait un bon travail maintient cette confiance.

À titre d'organe parlementaire légitime, le Sénat a le devoir et le droit d'interroger les fonctionnaires, les ministres et les secrétaires parlementaires au sujet des politiques et des programmes, comme bon lui semble. Je crois que les fonctionnaires, et d'autres, devraient comparaître devant vous pour répondre à vos questions.

M. Kroeger : Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été le premier comité parlementaire devant lequel j'ai comparu, en 1974. Je n'étais pas sous-ministre à cette époque, mais un fonctionnaire du Conseil du Trésor. Bon an, mal an, j'ai comparu devant des comités et on m'a posé toutes sortes de questions.

On croit que les fonctionnaires n'ont pas à rendre des comptes devant un comité. Or, nous le faisons constamment et abondamment. Les comités peuvent vous poser des questions de tout genre. Je me souviens d'avoir comparu devant le Comité permanent des langues officielles, de la Chambre des communes, et on m'a demandé pourquoi je détestais tant les Canadiens français.

Le sénateur Ringuette : Qu'avez-vous répondu?

M. Kroeger : Les comités peuvent vous demander n'importe quoi, et c'est ce qu'ils font. La seule contrainte, c'est que, même si vous rendez des comptes devant un comité, ce dernier n'est pas en mesure de vous donner des directives. Il ne peut pas vous punir parce qu'il n'est pas le patron; votre patron, c'est le ministre.

Le sénateur Mitchell : Ce qui est paradoxal lorsqu'on donne plus de pouvoirs à un fonctionnaire non élu, à un sous-ministre, en particulier à un fonctionnaire nommé par le Conseil privé et donc responsable devant le premier ministre, c'est que, contrairement à ce que pensent certaines personnes, probablement des parlementaires de l'opposition, cette initiative entraîne la centralisation des pouvoirs. Elle confine les pouvoirs au Cabinet et les centralise de plus en plus. Bien souvent, c'est ce que font les initiatives populistes parce qu'elles dispersent tellement les responsabilités qu'en retour, ou en conséquence, on centralise les pouvoirs. À mon avis, il faudrait aussi se pencher sur cet aspect. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Mitchell : Tout à fait. Si l'obligation de rendre compte n'est pas claire ou devient diffuse, le pouvoir reste tout de même quelque part, mais l'obligation de rendre compte disparaît ou devient difficile à retracer. Je ne crois pas que ce soit une bonne chose pour la démocratie.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que si les ministres sont clairement responsables et tenus de rendre compte, vous savez où vous devez chercher les réponses.

Senator Harb: The last time you were before this committee, you acknowledged that our Westminster system was under review to figure out whether or not it is still relevant in today's technological revolution where in a fraction of a second, you can send information from one end of the globe to the other.

Would you not think, perhaps, it is time for both wings of Parliament to sit down and have a look at the relevancy of this system?

Is it not time to discuss the fact that we have a minister appointed by a Prime Minister, who in essence has overall control in terms of how the system works, both in Parliament and outside Parliament?

Is it still relevant, or should we come up with another system where the minister is not a member of Parliament, but a person who has the time and expertise to run the department? This is how it is done in the United States. Should we follow the American model but maintain the accountability to Parliament?

Mr. Mitchell: That is a wonderful question, senator. The Americans have a fundamentally different system than our system. As you know, their ministers are picked by the President and not accountable to the House or the Senate. It can make for quite a unified administration; that is for sure. It does not do accountability much good at all. The Americans are much weaker on accountability than are we. What you get in America is perpetual politics, without enough of the democracy that to which Senator Mitchell referred.

Personally, I believe that we do not pay enough attention in Canada to the strengths of our system. There is a wonderful resiliency, there is a wonderful sort of self-correcting character to this Westminster system that we have. It balances ministerial authority with prime ministerial leadership.

There are always adjustments that can be made or might need to be made, but the fundamentals of our system are quite impressive. If you notice, the Westminster system is far more easily transplantable around the world than is the American system, which is not transplantable anywhere. I am not aware of a country that has successfully adopted something like the American system. A couple of countries in Africa have had it semi-imposed on them but it has not really worked.

The Chairman: The American system does not work that well.

Senator Harb: One can say our system is not perfect at all because with the push of a button, the Prime Minister or the whip can decide how members will vote on any given legislation. My interest is to go with the government every time because, in the end, the other ones will bring the bread to the table during an election period. I do not have a lot of flexibility as a parliamentarian to have discussions like the one we are having right now. I will toe the party line, so whether the minister is right

Le sénateur Harb : La dernière fois que vous avez comparu devant notre comité, vous avez reconnu qu'il fallait examiner notre système parlementaire pour voir s'il a toujours sa place dans le monde technologique d'aujourd'hui où, dans une fraction de seconde, vous pouvez envoyer de l'information à l'autre bout du monde.

Ne croyez-vous pas qu'il est peut-être temps que les deux chambres du Parlement examinent la pertinence de ce système?

N'est-il pas temps d'examiner le fait que nous avons un ministre nommé par un premier ministre, qui a le contrôle général sur la façon dont le système fonctionne, tant au Parlement qu'à l'extérieur du Parlement?

Le système est-il encore pertinent, ou devrions-nous adopter un autre système dans lequel le ministre n'est pas un député, mais bien une personne qui a le temps et l'expertise voulue pour diriger le ministère? C'est ce que font les États-Unis. Devrions-nous suivre le modèle américain tout en maintenant la reddition de comptes devant le Parlement?

M. Mitchell : C'est une excellente question, sénateur. Le système américain est fondamentalement différent du nôtre. Comme vous le savez, les ministres américains sont choisis par le président et ne sont pas comptables devant le Congrès ou le Sénat. Bien sûr, on peut obtenir ainsi une administration unifiée. Toutefois, la reddition de comptes n'est pas du tout assurée. À ce chapitre, les Américains sont beaucoup plus faibles que nous. Ce que vous avez aux États-Unis, c'est une politique perpétuelle, et la démocratie à laquelle le sénateur Mitchell faisait référence est déficiente.

Personnellement, je crois que nous ne portons pas suffisamment attention aux forces du système canadien. Notre système parlementaire comporte une vivacité extraordinaire, un merveilleux caractère d'autocorrection. Il assure un équilibre entre l'autorité ministérielle et le leadership du premier ministre.

Des changements peuvent toujours être apportés ou peuvent être nécessaires, mais les caractéristiques fondamentales de notre système sont plutôt impressionnantes. Vous remarquerez que le système parlementaire britannique peut être transposé partout dans le monde beaucoup plus facilement que le système américain, qui ne peut être transposé nulle part. À ma connaissance, aucun pays n'a réussi à adopter un système semblable à celui des Américains. Pareil système a été plus ou moins imposé à quelques pays d'Afrique, sans grand succès.

Le président : Le système américain ne fonctionne pas très bien.

Le sénateur Harb : On peut dire que notre système n'est pas parfait du tout, puisque le premier ministre ou le whip peut, en appuyant sur un bouton, décider combien de parlementaires vont voter sur un projet de loi quelconque. J'ai tout intérêt à me rallier du côté du gouvernement parce que, au bout du compte, les autres vont amener le pain sur la table en période électorale. En tant que parlementaire, je n'ai pas beaucoup de latitude pour tenir des discussions comme celle que nous avons maintenant. Je vais

or wrong, I will defend him because ultimately I am on a ship and if there is a hole in it we will all sink.

Where is the accountability in our system? I am sorry, but the confidence level in politicians is something like 15 per cent, which is slightly behind car salesmen and journalists. There is a problem overall and I do not know how we are going to address that problem. What do you think?

Mr. Kroeger: A member of Parliament or anyone in elected office makes a decision whether to go along with the government of the day; whether to be a rebel and take the consequences; or, whether to vote even though he or she does not think it is a great idea but for a larger purpose decides to support the government. Those are individual decisions. In making that decision, the member becomes responsible for it and has to live with it.

I am not sure that it raises problems of accountability per se, does it?

Senator Harb: Of course it does. I will not bite the hand that feeds me. I was a member of Parliament for a number of years, and I do not ever remember once voting against the government, even though I was often tempted to do so. I knew there would be consequences if I were to embarrass the government and vote against a piece of legislation that was not in the best interests of my constituents. I might be opposed to the legislation, but this is a party system and I have to toe the party line. My loyalty is to the party, not to the public who elected me, as one might think.

Mr. Mitchell: That solidarity in the House that you and others exhibited also gave us majority government, direction and results. Things were done and decisions were taken that let Canadians see what the government was doing. You did not have perpetual paralysis the way it is in some countries where there are 14 parties and nothing ever happens. There are virtues in solidarity too.

Senator Ringuette: Is there not a regularly scheduled meeting of deputy ministers?

Mr. Mitchell: There are a number of committees and a number of meetings. There is a weekly breakfast, and other committees that meet on a regular basis.

Senator Ringuette: Do they shadow the cabinet committees and cabinet?

Mr. Kroeger: In some cases.

Mr. Mitchell: Yes, in some cases. The system was more developed in the past than it is now. It used to be formally established. There would be committees of deputies for each cabinet committee. I am not sure they have it quite as rigidly set up now as it used to be 20 years ago.

Mr. Kroeger: I lived with those rigid systems 20 years ago and they did not work all that well.

suivre la ligne du parti, et peu importe que le ministre ait tort ou raison, je vais le défendre parce que je suis à bord d'un navire et que s'il y a une brèche dans la coque, nous allons tous couler.

Où est la reddition de comptes dans notre système? Excusez-moi, mais le niveau de confiance que les politiciens inspirent est d'environ 15 p. 100, ce qui est légèrement moins que les vendeurs de voiture et les journalistes. Le problème est généralisé et je ne sais pas comment nous allons le régler. Qu'en pensez-vous?

M. Kroeger : Un député ou quiconque occupe un poste d'élu doit décider s'il veut se rallier au gouvernement en place, s'il veut se rebeller et en assumer les conséquences, ou encore s'il va voter même s'il croit que ce n'est pas une bonne idée, mais qu'il décide d'appuyer le gouvernement dans un dessein plus vaste. Ce sont là des décisions personnelles. Le député devient responsable de ses décisions et doit en assumer les conséquences.

Je ne suis pas certain que cette situation pose un problème de reddition de comptes, n'est-ce pas?

Le sénateur Harb : Bien sûr que oui. Je ne vais pas mordre la main qui me nourrit. J'ai été député pendant un certain nombre d'années et je ne me rappelle pas d'avoir voté contre le gouvernement une seule fois, même si j'ai souvent été tenté de le faire. Je savais qu'il y aurait des conséquences si je mettais le gouvernement dans l'embarras et si je votais contre un projet de loi qui n'était pas dans le meilleur intérêt de mes électeurs. Je peux m'opposer au projet de loi, mais c'est un système de partis et je dois me rallier à la ligne du parti. Je suis loyal au parti, et non aux gens qui m'ont élu, comme on pourrait le croire.

M. Mitchell : Cette solidarité dont vous avez fait preuve à la Chambre, avec d'autres, nous a également donné des gouvernements majoritaires, une direction et des résultats. Des choses ont été faites et des décisions ont été prises de sorte que les Canadiens ont vu ce que le gouvernement faisait. Vous n'étiez pas constamment paralysés comme le sont certains pays où l'on trouve 14 partis qui n'aboutissent à rien. La solidarité a aussi ses avantages.

Le sénateur Ringuette : Les sous-ministres ne tiennent-ils pas régulièrement des réunions?

M. Mitchell : Il y a un certain nombre de comités et un certain nombre de réunions. Il y a un petit déjeuner hebdomadaire, et d'autres comités se réunissent régulièrement.

Le sénateur Ringuette : Surveillent-ils le Cabinet et les comités du Cabinet?

M. Kroeger : Dans certains cas.

M. Mitchell : Oui, dans certains cas. Le système était plus développé autrefois. C'était un système officiellement établi. Il y avait des comités de sous-ministres pour chaque comité du Cabinet. Je ne sais pas si le système d'aujourd'hui est aussi rigide qu'il ne l'était il y a 20 ans.

M. Kroeger : J'ai connu ce système rigide il y a 20 ans et il ne fonctionnait pas si bien.

What you normally get is if the government wanted to do something about Kyoto and air pollution or climate change, you put together a group of officials from different departments to work on this to try to work out what might be possible, and to reconcile some of the basic conflicting interests.

You do that to develop a set of proposals that you can work on with ministers and they will eventually tell us to go back and do it again or that they do not like it, or they will say that they will take it as it is. However, it is kind of ad hoc.

Usually, now, if you have a meeting of a group of deputy ministers or officials it is about a particular subject, whether it is new agricultural subsidies or the price of oil et cetera. There are not many standing committees dealing with program matters.

Senator Ringuette: In the 13 or 14 years that I have been around government, I have heard that there is a tendency by PCO to have more structured and official committees.

I do believe in the Westminster model of accountability and that ministers and cabinet are ultimately accountable in Parliament; however, I believe that since the 1960s there has been a systematic move by the bureaucracy to take control of the operating arms of government. I believe that the problem of appointing fault lies with accountability. I purposely did not say, "pointing the finger." The problem is with appointing fault to a minister rather than the system and its operation.

I say that because of my knowledge that political parties have broad-line policies and when they become part of the government they turn the policies over to the machinery of government to analyze the issues and come up with options.

I know that there are probably more regular deputy minister meetings than there full-blown cabinet meetings. I believe that deputy ministers bring issues for other deputy ministers to approve before the minister brings those issues to cabinet.

There is a certain matter of ego involved, because a deputy minister gets an option approved by his or her colleagues, yet the minister cannot get it approved by his ministerial colleagues. That dynamic is alive and well and is a major issue in our discussion on accountability. There are two sets of conflicting powers: one that exercises power and one that has to submit to power.

Mr. Kroeger: I will start by saying that it is not wise to assume that when officials meet it is to conspire against ministers.

Senator Ringuette: I did not say "conspire"; I said to agree among themselves.

Mr. Kroeger: One of the very important functions that has to be performed, probably increasingly so as government becomes more horizontal, is to have long discussions about documents to ensure that everything has been covered. The worst thing that can happen is to get into cabinet with a document and have a minister

Si le gouvernement veut faire quelque chose, par exemple, au sujet de Kyoto et la pollution atmosphérique ou le changement climatique, vous formez habituellement un groupe de fonctionnaires de divers ministères qui vont voir ce qu'il est possible de faire et qui tentent de réconcilier quelques-uns des intérêts divergents.

Vous agissez ainsi pour élaborer une série de propositions à présenter aux ministres et ces derniers vous diront peut-être de refaire votre travail parce qu'ils n'en sont pas satisfaits, ou ils diront qu'ils acceptent ces propositions. Toutefois, ce sont des groupes de travail ponctuels.

Aujourd'hui, les sous-ministres ou les fonctionnaires se réunissent pour discuter d'un sujet particulier, que ce soit les nouvelles subventions agricoles ou le prix de l'essence, et cetera. Il y a peu de comités permanents qui traitent des programmes.

Le sénateur Ringuette : Depuis les 13 ou 14 années que je côtoie le gouvernement, j'ai entendu que le BCP avait tendance à établir des comités plus structurés et officiels.

Je crois dans le modèle britannique de reddition de comptes et je crois que les ministres et le Cabinet doivent rendre des comptes au Parlement; toutefois, depuis les années 60, la bureaucratie a fait des progrès systématiques pour prendre le contrôle des commandes du gouvernement. Le problème, c'est que la reddition de comptes suppose qu'on assigne la faute. J'ai fait exprès pour ne pas dire « montrer du doigt ». Le problème, c'est que la faute est assignée à un ministre plutôt qu'au système et à son fonctionnement.

Je dis cela parce que je sais que les partis ont toute une gamme de politiques et lorsqu'ils forment le gouvernement, ils confient les politiques à la machine gouvernementale pour qu'elle analyse les enjeux et propose des options.

Je sais qu'il y a probablement plus de réunions régulières des sous-ministres qu'il y a de véritables réunions du Cabinet. Je crois que les sous-ministres soumettent des dossiers à l'approbation des autres sous-ministres avant que le ministre ne les soumette à son tour au Cabinet.

Il y a ici une question d'amour-propre, puisqu'un sous-ministre fait approuver une option par ses collègues et que le ministre ne peut la faire approuver par les autres ministres. Cette dynamique est bien vivante et occupe une place importante dans nos discussions sur la reddition de comptes. Nous sommes en présence d'un conflit : une personne exerce le pouvoir, et l'autre doit se soumettre au pouvoir.

M. Kroeger : Je dirai d'abord qu'il n'est pas juste de présumer que les fonctionnaires se réunissent pour conspirer contre les ministres.

Le sénateur Ringuette : Je n'ai pas dit qu'ils conspiraient; j'ai dit qu'ils s'entendaient entre eux.

M. Kroeger : Ce qui est très important de faire, probablement de plus en plus puisque le gouvernement a un fonctionnement plus horizontal, c'est d'avoir de longues discussions sur les documents pour garantir que tout a été prévu. La pire chose qui peut vous arriver, c'est de présenter un document au Cabinet et

say, "I never heard about this and I don't agree with it," whereupon the chair sends you out of the room, asking you to do your homework before returning.

There is more centralization of government, and successive prime ministers in the past 20 years have seen a need for a certain amount of centralization in order to make government coherent, which is very difficult to do.

If deputy ministers meeting for breakfast for an hour every Wednesday helps, which sometimes it does, then you do it. The purpose of this is to try to make government work and to try to provide support to the cabinet and not to provide ministers with precooked solutions that they have no option but to accept. I have run into enough heavy weather with ministers that I can tell you that they do not simply rubber stamp whatever you take to them.

Mr. Mitchell: In thinking of the six or seven people who have held the job of cabinet secretary since 1975, every one that I can remember has been accused of running too centralized a system. Gordon Robertson might be the last one who was not accused of running too centralized a system.

To some extent, this is always a concern for us. There is always the concern of whether the PCO has too much power, whether there is too much happening in the centre, whether the deputies have too much power. That is a perennial topic. I do not think it is markedly worse now than it was in 1984 or 1974. Much depends on the politicians and, as a citizen, I am glad of that.

By far the most important determinant of the personality, character and nature of a government is the Prime Minister who holds office. That shapes everything, and from a democratic point of view, I think that is a good thing.

The Chairman: That is our system.

Senator Ringuette: I believe there is strong partisanship in the high-ranking public employee community. Senator Harb has described the phenomenon of partisanship with members of Parliament and holding the party line, and I truly believe that the same phenomenon is apparent in the high-ranking public servants of Canada.

I recall that less than 12 months ago, a House of Commons committee received a deputy minister, an assistant deputy minister and a director of the Employment Insurance Program. They put forth an estimate of \$350 million to implement an item, when the reality was \$50 million. The minister and the House committee based their decisions on that estimate. Somebody, somewhere, other than the minister, has to be accountable for that wrongful information that both the minister and parliamentarians received.

I am in this grey area in this regard. This is our system, but behind that system, there is machinery that does not hold parliamentarians in very high regard and their role and the job we have to do. We must receive the correct information in order to make a proper judgment call. That is my little ball of fire right now.

qu'un ministre dise « Je n'ai jamais entendu parler de cela et je ne suis pas d'accord », sur quoi le président vous renvoie en vous disant de refaire votre devoir avant de revenir.

Le gouvernement est davantage centralisé, et à tour de rôle, les premiers ministres des 20 dernières années ont jugé nécessaire d'avoir une certaine centralisation pour assurer une cohérence au sein du gouvernement, ce qui est très difficile de faire.

S'il est utile que les sous-ministres déjeunent ensemble pendant une heure tous les mercredis, et c'est parfois le cas, alors qu'ils le fassent. L'objectif est d'essayer de faire fonctionner le gouvernement et d'assurer un soutien au Cabinet, et non de fournir aux ministres des solutions toutes faites qu'ils ne peuvent rejeter. J'ai vécu assez de périodes houleuses auprès de certains ministres pour vous dire qu'ils ne se contentent pas de mettre leur sceau sur tout ce que vous leur présentez.

M. Mitchell : Je pense aux six ou sept personnes qui ont occupé le poste de secrétaire du Cabinet depuis 1975 et tous ceux dont je me souviens ont été accusés de diriger un système trop centralisé. Gordon Robertson est peut-être le dernier à ne pas avoir été accusé de la sorte.

Dans une certaine mesure, cette question est toujours préoccupante pour nous. On se demande toujours si le BCP n'a pas trop de pouvoirs, si trop de choses se passent au centre, si les sous-ministres ont trop de pouvoirs. La question se pose constamment. Je ne crois pas que la situation soit bien pire maintenant qu'elle ne l'était en 1984 ou en 1974. Cela dépend beaucoup des politiciens et, en tant que citoyen, j'en suis très heureux.

Ce qui détermine le plus la personnalité, le caractère et la nature d'un gouvernement, c'est de loin le premier ministre en place. C'est lui qui façonne tout et, d'un point de vue démocratique, je crois que c'est une bonne chose.

Le président : C'est notre système.

Le sénateur Ringuette : Je crois qu'il existe une forte partisanerie chez les hauts fonctionnaires. Le sénateur Harb a décrit le phénomène de partisanerie chez les députés ainsi que le respect de la ligne de parti, et je crois vraiment que le même phénomène existe chez les hauts fonctionnaires du Canada.

Il y a moins de 12 mois, un comité de la Chambre des communes a entendu un sous-ministre, un sous-ministre adjoint et un directeur du Programme d'assurance-emploi. Ces derniers ont dit qu'on avait évalué à 350 millions de dollars le coût de la mise en œuvre d'une initiative donnée, alors qu'il en fallait 50 millions. Le ministre et le comité de la Chambre ont fondé leur décision sur cette estimation. Quelqu'un d'autre que le ministre, quelque part, doit être responsable de cette information erronée que le ministre et les parlementaires ont reçue.

Je suis dans une zone grise à cet égard. C'est notre système, mais derrière ce système, il y a une machine qui ne tient pas les parlementaires en très haute estime, ni leur rôle, ni le travail que nous devons faire. Nous devons recevoir des renseignements exacts pour prendre de bonnes décisions. C'est mon cheval de bataille à l'heure actuelle.

Mr. Mitchell: I cannot comment on the case you just described because I do not know about that particular committee appearance.

I can tell you, however, that every senior official that I know, without exception, takes appearances before committees of the House and Senate very seriously. Not to do so would be profoundly unprofessional and dangerous.

Second, to mislead a committee or to give false information to a committee is a dangerous thing to do.

Senator Harb: Would that action result in a jail penalty?

Mr. Mitchell: I suppose so. It would be so unprofessional and improper that I have never heard of an official deliberately misleading a committee. I have seen officials go before a committee and stonewall, and I did not like to see that.

The Chairman: That happens frequently. We hear, "I am sorry, I do not know anything about this."

Mr. Mitchell: I do not like that; but the idea that officials would go there and mislead a committee is staggering. May I say, though, that I think some committees do not go far enough in insisting on obtaining full and accurate information from the witnesses that come before them?

Committees could do more to insist that they get the right information, the full information; and if they do not get the right information, they should call the witnesses back.

The Chairman: That was one of your three recommendations. You recommended that committees perform sustained in-depth questioning of witnesses. You also recommend that committees have adequate staff resources. These are excellent recommendations and I would like you to elaborate on them.

Mr. Mitchell: This is something that many members of the Senate and the House have thought about in recent years. I know the current government committed itself before the last election to doing this kind of thing.

I am sure senators know this, but I think particularly on the House side, the rules of questioning in committee do not allow for sustained in-depth examination of witness in a focused way. You get a disconnected series of questions from around the table. Most officials come out of those committees relatively unscathed.

The Chairman: Looking pretty good.

Mr. Mitchell: But feeling bad, if I may say. They come out of those experiences feeling frustrated. I am sure members of committees feel frustrated but officials feel frustrated as well because they seldom feel that they have had an opportunity to really be engaged by the committee.

The Chairman: What do you recommend?

M. Mitchell : Je ne peux rien dire sur ce que vous venez de décrire, parce que je ne suis pas au courant de cette comparution devant le comité.

Je peux vous dire, toutefois, que tous les hauts fonctionnaires que je connais, sans exception, prennent très au sérieux les comparutions devant les comités de la Chambre et du Sénat. Sinon, ils feraient preuve d'un manque flagrant de professionnalisme et ce serait dangereux.

Par ailleurs, il est dangereux aussi de donner des renseignements erronés ou trompeurs à un comité.

Le sénateur Harb : Pareil comportement pourrait-il entraîner une peine d'emprisonnement?

M. Mitchell : Je présume que oui. Ce serait tellement peu professionnel et inapproprié que je n'ai jamais entendu parler d'un fonctionnaire qui aurait délibérément trompé un comité. J'ai vu des fonctionnaires se présenter devant un comité et faire de l'obstruction, et je n'ai pas aimé ce comportement.

Le président : C'est fréquent. On nous dit « Je suis désolé, je n'en sais rien ».

M. Mitchell : Je n'aime pas cela; toutefois, je suis troublé à l'idée que des fonctionnaires puissent venir ici et tromper un comité. Si vous me le permettez, je dirai toutefois que certains comités n'insistent pas assez pour obtenir des renseignements complets et précis de la part des témoins qui comparaissent devant eux.

Les comités pourraient insister davantage pour obtenir des renseignements exacts et complets, sans quoi ils devraient convoquer de nouveau les témoins.

Le président : C'est là une de vos trois recommandations. Vous avez recommandé que les comités interrogent les témoins de façon soutenue et approfondie. Vous recommandez aussi que les comités disposent d'un personnel suffisant. Ce sont d'excellentes recommandations et j'aimerais que vous en parliez davantage.

M. Mitchell : De nombreux sénateurs et députés ont réfléchi à cette question au cours des dernières années. Je sais que le gouvernement actuel s'était engagé à faire ce genre de chose avant les dernières élections.

Je suis sûr que les sénateurs le savent, mais je crois que, particulièrement du côté de la Chambre, les règles d'interrogation des témoins en comité ne permettent pas de mener un interrogatoire soutenu et fouillé. Une série de questions sans lien entre elles fusent de toutes parts autour de la table. La plupart des fonctionnaires sortent de la salle de ces comités sans grandes égratignures.

Le président : Ils s'en sortent plus ou moins indemnes.

M. Mitchell : Toutefois, ils ne se sentent pas aussi bien qu'ils en ont l'air, si je puis dire. Ils sortent de ces expériences très frustrés. Je suis sûr que les membres du comité sont frustrés, mais les fonctionnaires le sont également parce qu'ils ont rarement l'impression d'avoir eu l'occasion de vraiment échanger avec le comité.

Le président : Que recommandez-vous?

Mr. Mitchell: I recommend that committees look at their rules to see whether they can adjust them to allow for more focused questioning of witnesses. The committee members should agree on the three or four subjects that they wish to discuss with the witnesses, obviously, the committee would make those executive decisions in camera. You would decide what you want to look at, and how to use the two or three hours with the witnesses. You would decide who will ask which questions or however you want to do that, and then really zero in on the witness and do not let the witnesses stonewall you. If someone does not give a good enough answer then the next member can take up the issue and say, "I want to return to the issue, the question that was asked by my colleague and what about this?"

There is much that committees could do in terms of their own proceedings, rules and practices.

The Chairman: Can you think of a jurisdiction where they have a system like the one you have just described?

Mr. Mitchell: British committees tend to be more collegial than Canadian House committees are, although I think Canadian Senate committees are more collegial and you get more in-depth treatment of issues than Canadian House committees that are not collegial generally.

I am the biggest fan in the world of the Library of Parliament. I have said that publicly. The staff you get does a great job.

I am sure that members of all committees could do with more support. I am sure that the library would say the same thing. I am sure you could do with more money to commission research. Perhaps the parties might want to have more money for their own staff support, however you want to do that, but all with the purpose of better equipping members to do the job they want to do in committee.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Kroeger you comment that senior public servants are subject to disciplinary action and can be held responsible within their department.

Should such disciplinary measures become public knowledge? Should the general public know if a senior member officer of a department is being disciplined and being demoted because of some breach or problem within the department and some failure of accountability?

Mr. Kroeger: I think public humiliation is a bad idea.

The Chairman: The public wants to know about these things.

Mr. Kroeger: If officials know that they will be held up in public and denounced by the government it will make them overly cautious. They will do everything by the book to keep out of

M. Mitchell : Je recommande que les comités examinent leurs règles pour voir si elles ne pourraient pas être ajustées un peu pour permettre un interrogatoire plus serré des témoins. Les membres du comité devraient s'entendre à l'avance sur trois ou quatre sujets qu'ils souhaitent aborder avec les témoins. Manifestement, le comité prendrait ces décisions à huis clos. Il déciderait de ce qu'il souhaite examiner et de la façon de profiter des deux ou trois heures durant lesquelles les témoins sont à sa disposition. Vous pourriez décider qui va poser quelles questions, quelle que soit la formule utilisée, puis vraiment vous consacrer aux témoins et ne pas les laisser refuser de répondre ou se montrer peu coopératifs. Si quelqu'un vous donne une réponse insatisfaisante, que le membre suivant revienne sur la question, qu'il pose à nouveau la question et exige que le témoin y réponde.

Il y a beaucoup de mesures que pourraient prendre les comités à l'égard de leurs délibérations, de leurs règles et de leurs pratiques.

Le président : Pouvez-vous nous nommer une compétence où il existe un régime comme celui que vous venez de décrire?

M. Mitchell : Les comités britanniques ont tendance à être plus collégiaux que ceux de la Chambre des communes du Canada. Par contre, j'estime que les comités sénatoriaux canadiens sont plus collégiaux et qu'ils traitent et analysent beaucoup plus les questions que les comités de la Chambre du Canada qui, en règle générale, ne sont pas collégiaux.

Je suis le plus chaud partisan du monde de la Bibliothèque du Parlement. Je l'ai affirmé publiquement. Le personnel mis à votre disposition fait de l'excellent travail.

Je suis sûr que les membres de tous les comités pourraient profiter de plus de soutien, ce que confirmerait la Bibliothèque. Je suis sûr que vous pourriez profiter de plus d'argent pour commander des études de recherche. Les partis aimeraient peut-être avoir plus d'argent pour engager leur propre personnel. Quelle que soit la façon dont vous vous y prenez, l'idée centrale est de mieux équiper les membres des comités à faire le travail qu'ils souhaitent faire.

Le président : Je vous remercie beaucoup.

M. Kroeger, vous avez dit que les hauts fonctionnaires peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires et peuvent être tenus responsables au sein de leur ministère.

Faudrait-il que de pareilles mesures disciplinaires relèvent du domaine public? Faudrait-il que le grand public soit informé qu'un haut fonctionnaire du ministère fait l'objet de mesures disciplinaires et qu'il est rétrogradé à cause d'une faute ou d'un problème survenu au sein du ministère ou pour n'avoir pas fait une reddition de comptes complète?

M. Kroeger : Je ne crois pas que l'humiliation publique soit une bonne idée.

Le président : Le public souhaite être mis au courant de ces choses.

M. Kroeger : Si les hauts fonctionnaires savent qu'ils peuvent être mis publiquement au pilori et dénoncés par le gouvernement, ils pêcheront par excès de prudence. Ils respecteront les règles à la

trouble. They will make that their sole task and that is not how we want our officials to perform. We want our officials to be imaginative, to take chances and come forward with bright ideas that might or might not interest the ministers.

In the private sector, you do not hold people up to public ridicule. The chairman of the Royal Bank of Canada would never go to an annual meeting and say, "Our profit picture would have been better if it had not been for my stupid vice-president from Latin America who made some bad moves." You do not do things like that in the private sector; you do not do it in academia and you should not do it in government because, among other things, it would have a terribly inhibiting effect on the way officials do their jobs.

Senator Day: Thank you for a fascinating evening. It has been quite interesting. We must struggle with these issues because, undoubtedly, they will be a focus of Mr. Gomery's report. As parliamentarians, we want to be ready to react to whatever might be in the recommendations that are coming down.

We spent the last hour and a half here talking about accountability and responsibility. Sometimes these terms seem to be interchangeable.

Is a responsibility an authority passed down, and accountability the responsibility to handle the responsibility given to me?

Mr. Kroeger: That is exactly right. If you are responsible for something, somebody put you in charge of it. The Prime Minister put you in charge of the Department of Agriculture as the Minister of Agriculture. I, as a deputy minister, put somebody in charge of the regional office in Winnipeg.

When someone is responsible, and placed in charge of something, then the person who gave them that authority has the right to say, "What did you do?"

Senator Day: To account back up.

Mr. Kroeger: Depending on the answer, you get promoted or you get fired. You have expressed it very simply and you are dead on. Someone confers authority, in other words, responsibility on someone, and the person who receives the authority then has to account for how it is used. That is the essence.

Senator Day: Good, I understand it well; but I noticed we were using these terms interchangeably.

Mr. Kroeger: It happens all the time.

Senator Day: I have an imperfect recollection on this occurrence, but I think there was a Minister of Defence in the U.K. who felt that he must resign. He was a very well-liked

lettre de manière à ne pas avoir d'ennui. Cela deviendra leur unique tâche, et ce n'est pas de cette façon que nous souhaitons voir agir nos hauts fonctionnaires. Nous souhaitons qu'ils fassent preuve d'imagination, qu'ils courent des risques et qu'ils proposent de bonnes idées qui intéresseront ou n'intéresseront peut-être pas les ministres.

Dans le secteur privé, on ne soumet pas les gens au ridicule public. Le président de la Banque Royale du Canada ne se présenterait jamais à l'assemblée générale annuelle pour dire aux actionnaires : « Nos profits auraient été meilleurs si ce n'était de certaines décisions prises par mon idiot de vice-président pour l'Amérique latine ». Cela ne se fait pas dans le secteur privé; cela ne se fait pas non plus dans les cercles universitaires et ne devrait pas avoir sa place au gouvernement parce qu'entre autres choses, cela nuirait terriblement à la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs tâches.

Le sénateur Day : Je vous remercie de cette soirée fascinante. Ce fut fort intéressant. Nous allons devoir nous attaquer à ces questions parce que, indubitablement, il en sera question dans le rapport Gomery. En tant que parlementaires, nous souhaitons être prêts à réagir à ce qui se trouvera dans les recommandations.

Nous venons de passer la dernière heure et demie à parler d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Parfois, ces expressions semblent interchangeables.

La responsabilité est-elle la délégation d'un pouvoir et la reddition, la responsabilité d'assumer la responsabilité confiée.

M. Kroeger : C'est tout à fait juste. Vous êtes responsable de quelque chose, mais quelqu'un vous a chargé de le faire. Le premier ministre met quelqu'un aux commandes du ministère de l'Agriculture en le nommant ministre de l'Agriculture. En tant que ministre, cette personne confie à quelqu'un la responsabilité du bureau régional de Winnipeg.

Quand une personne est responsable et qu'on lui confie une charge, la personne qui lui en a conféré le pouvoir a le droit d'exiger un compte rendu.

Le sénateur Day : C'est une reddition de comptes vers le haut.

M. Kroeger : Selon la réponse, soit que vous êtes promu, soit qu'on vous met à la porte. Vous l'avez exprimé très simplement et vous avez tout à fait raison. Quelqu'un confère des pouvoirs, en d'autres mots, une responsabilité à une autre personne, et celle à laquelle on délègue le pouvoir doit ensuite rendre compte de la façon dont elle l'a exercé. C'est essentiellement comment cela fonctionne.

Le sénateur Day : Bon, j'ai parfaitement saisi. Toutefois, j'ai remarqué que nous employons ces mots de manière interchangeable.

M. Kroeger : Constamment.

Le sénateur Day : Ma mémoire est plutôt floue quant aux détails de l'incident, mais je crois me rappeler, au Royaume-Uni, un certain ministre de la Défense qui a démissionné. C'était un

minister, but something happened which embarrassed the government and he felt he had to resign. Is that a misinterpretation of responsibility?

You said that they do not know everything that is going on and that their responsibility, when something goes wrong, is to find out what happened and correct it. He fell on his sword; why?

Mr. Kroeger: I do not know the case.

Mr. Mitchell: The case, senator, was the resignation of Lord Carrington during the Falklands War in 1982. In effect, the British government was taken by surprise by the Argentineans actions in the Falklands. Lord Carrington, who was an honourable man, decided, in his own wisdom, to resign. It was not that it was his own fault; he did not mislead anyone. He had conducted himself properly but felt that it was an error by the British defence department and military, for which he was responsible. He felt that the error was sufficiently important, because it led to a war, and he felt it was his duty to step down. He could have carried on, but he decided that it was the right thing to do. He was under no obligation to step down, although the opposition might have criticized him and whatnot. He was not in the House; he was in the House of Lords. They could have forced his resignation but, before that happened, he stepped down.

Mr. Kroeger: If I can shed a little light on this for the committee, I have a few examples that I think will help. Responsibility is unconditional; you are in charge or you are not. If you have been made responsible for something, you are in charge of it. Whether you are to blame is conditional. Whether you are to blame depends on what you did or what you failed to do in light of what you could reasonably be expected to know at the time. I will give you two examples from Canadian political history.

When Michael Wilson was Minister of Finance in the 1980s, Global Television got hold of part of one of his budgets. You probably remember the case. Mr. Wilson could not possibly have been at fault. Somebody in the department, and I do not know how, put pages of the budget into the wrong hands. There is no reason in the world why Mr. Wilson should have resigned because he had nothing to do with it.

The second example passes under the name of Tunagate. Senator Day from New Brunswick will probably remember this one. This was an example in which there was some tainted tuna at the StarKist plant. I think it was New Brunswick.

Senator Day: Yes, it was in New Brunswick.

Mr. Kroeger: The officials went to the minister and said they did not think that stuff should go out onto the public supermarket shelves. They told Mr. Fraser that the tuna would not poison

ministre très populaire, mais un incident mettant le gouvernement dans l'embarras est survenu et il a jugé bon de démissionner. Est-ce mal interpréter la responsabilité?

Vous avez dit qu'ils ne sont pas au courant de tout ce qui se passe et que leur responsabilité, quand les choses tournent mal, consiste à savoir ce qui s'est produit et à redresser la situation. Il s'est lui-même passé au fil de l'épée; pourquoi?

M. Kroeger : Je ne sais pas de quel incident vous parlez.

M. Mitchell : Le sénateur parle de la démission de lord Carrington durant la guerre des Malouines, en 1982. En effet, le gouvernement britannique a été surpris par les actes argentins aux Malouines. Lord Carrington, qui était un homme honorable, a décidé, dans sa propre sagesse, de démissionner. Ce n'était pas sa faute; il n'avait rien fait pour induire qui que ce soit en erreur. Il a fait ce qu'il fallait, mais il estimait que c'était une erreur de la part du ministère de la Défense britannique et des militaires dont il avait la responsabilité. Il estimait que l'erreur était suffisamment importante, puisqu'elle avait mené à une guerre, qu'il était de son devoir de démissionner. Il aurait pu demeurer en place, mais il a décidé que c'était ce qu'il fallait faire. Il n'était nullement obligé de démissionner, bien que l'opposition eusse pu le critiquer et je ne sais trop quoi encore. Il n'était pas député, mais bien membre de la Chambre des lords. On aurait pu l'obliger à démissionner mais, avant que cela ne se produise, il l'a fait lui-même.

M. Kroeger : Si je puis éclairer un peu la lanterne du comité à cet égard, j'ai quelques exemples à lui fournir qui pourraient être utiles. La responsabilité est inconditionnelle. Soit que vous êtes en charge, soit que vous ne l'êtes pas. Si l'on vous a confié la responsabilité de quelque chose, vous en assumez la charge. Le blâme est conditionnel. Savoir s'il faut vous blâmer ou pas dépend de ce que vous avez fait ou de ce que vous n'avez pas fait à la lumière de ce qu'on aurait pu raisonnablement s'attendre que vous sachiez à ce moment-là. Je vous en donne deux exemples tirés de l'histoire politique canadienne.

Quand Michael Wilson était ministre des Finances, durant les années 80, Global Television a mis la main sur une partie de ses documents budgétaires. Vous vous en souvenez probablement. M. Wilson n'aurait jamais pu en être blâmé. Un employé de son ministère, j'ignore comment, a remis les pages du budget dans de mauvaises mains. Il n'y a pas de raison pour laquelle M. Wilson aurait dû démissionner parce qu'il n'avait rien à voir avec l'incident.

Le deuxième exemple est ce qu'on a appelé le scandale du thon avarié. Le sénateur Day, qui vient du Nouveau-Brunswick, s'en souvient probablement. C'était le scandale du thon avarié de l'usine StarKist. Je crois que c'était au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Day : C'était effectivement au Nouveau-Brunswick.

M. Kroeger : Les hauts fonctionnaires ont rencontré le ministre pour lui dire qu'à leur avis, il ne faudrait pas que le thon se retrouve sur les tablettes des supermarchés. Ils ont dit à M. Fraser

anyone but to be sure, it was a good idea to keep it off the shelves. Mr. Fraser was worried about employment at the StarKist plant, and he said to release the tuna. There was a huge public row, and the minister resigned.

The difference was that Mr. Wilson could not by any stretch of the imagination be said to have done something wrong, whereas in the case of the Minister of Fisheries, it had been a decision or an intervention by that minister. It may have been a good decision or a bad decision, but the point is the minister made it and the minister took the fall. That is the difference between being responsible, being in charge, and being to blame or not to blame, depending on circumstances.

Mr. Mitchell: As a quick footnote, I think it is important to remind the committee, and members may already realize this, that even if you do make a mistake as a minister, that does not mean that you must resign.

Whether something is a resigning offence is really a matter for the judgment of the House of Commons. It is not written in a rule book, and there is no tradition that ministers who have erred or who have otherwise misbehaved have to resign.

Whether they have to resign depends on what the House of Commons is prepared to tolerate and that is a matter of political judgment.

Mr. Kroeger: There is a tradition in Britain that if something goes wrong in a department, a minister resigns. No Canadian minister has ever resigned for something that happened in his or her department that he or she had no knowledge of. If an official in the regional office in Vancouver steals money, the minister does not resign. If a program is badly managed in Ontario, the minister does not know anything about it. It has never happened in Canada, and there is this mythology that somehow a minister has to resign if his officials foul up. It does not happen.

The Chairman: I think it is a political thing. The opposition parties say, "Let us call for the resignation." They say, "Do the honourable thing." That is the context in which it so often arises in Canada. Senator Day, I did not mean to cut you off.

Senator Day: I just want to finish off this line of questioning, because we are going to the U.K. and we will be discussing these issues. Is there a different standard? Lord Carrington was not pushed out by the opposition he resigned believing it was his ministerial responsibility to do so. Are we highlighting a difference in this concept of ministerial responsibility in the U.K. versus Canada?

que le thon n'empoisonnerait probablement personne mais que, par souci de certitude, il valait mieux en interdire la mise en marché. M. Fraser, préoccupé par le sort des travailleurs de l'usine StarKist, a malgré tout autorisé la vente du thon. Il y a eu un énorme tollé public, et le ministre a démissionné.

La différence entre les deux incidents, c'est que M. Wilson n'aurait jamais pu être accusé d'avoir mal agi, alors que, dans le cas du ministre des Pêches, il s'agissait d'une décision ou d'une intervention de sa part. Que sa décision ait été bonne ou mauvaise, l'essentiel à retenir, c'est que c'est lui qui l'a prise et que c'est donc lui qui en a assumé les conséquences. Voilà la différence entre agir de manière responsable, être en charge, et être à blâmer ou pas, selon les circonstances.

M. Mitchell : Soit dit en passant, il importe de rappeler au comité, et les membres s'en sont peut-être déjà rendus compte, que, même si vous commettez une erreur en tant que ministre, cela ne signifie pas que vous devez démissionner.

La décision d'exiger la démission en raison d'une faute commise appartient en réalité à la Chambre des communes. Il n'y a rien de couché par écrit dans les règles à ce sujet, et il n'existe pas de tradition voulant que les ministres qui ont commis une erreur ou se sont mal comportés doivent démissionner.

Leur démission ou non dépend de ce que la Chambre des communes est disposée à tolérer, ce qui demeure une question de jugement politique.

M. Kroeger : En Grande-Bretagne, la tradition veut que, si quelque chose cloche dans un ministère, le ministre démissionne. Aucun ministre canadien n'a jamais démissionné pour quelque chose qui s'était produit dans son ministère sans qu'il en ait connaissance. Si un haut fonctionnaire du bureau régional de Vancouver détourne des fonds, le ministre n'est pas obligé de démissionner. Si un programme est mal géré en Ontario, le ministre en ignore tout. Cela ne s'est jamais produit au Canada. Or, il existe un mythe à la vie dure selon lequel le ministre doit démissionner si ses hauts fonctionnaires commettent des erreurs. Ce n'est tout simplement pas vrai.

Le président : Je crois que c'est un jeu politique. Les partis d'opposition réclament la démission, demandent aux ministres de se conduire en hommes ou en femmes honorables. C'est dans ce contexte que la question est si souvent soulevée au Canada. Sénateur Day, je ne voulais pas vous interrompre.

Le sénateur Day : Je tenais simplement à aller jusqu'au bout de ces questions, parce que nous devons nous rendre au Royaume-Uni et que nous en discuterons là-bas. La norme est-elle différente d'un pays à l'autre? Lord Carrington n'a pas été poussé à démissionner par l'opposition; il a démissionné parce qu'il estimait que c'était sa responsabilité ministérielle de le faire. Sommes-nous en train de mettre en valeur une différence entre la responsabilité ministérielle telle que conçue au Royaume-Uni et au Canada?

Mr. Mitchell: Senator, if I may answer that, I do not think you are seeing a difference in the concept of ministerial responsibility, but I think you may well find when you go to the U.K. that you will see a difference in political culture in Parliament from what we have here in Canada.

As far as I know, the political history and culture in the U.K. is such that committees of the House of Commons, and perhaps of the House of Lords, tend to operate in a much more non-partisan way than the Canadian House of Commons committees do.

Their committees have an ethos and history of looking rather more dispassionately at program and policy issues than do our committees of the House. That, I think, is just the way their system works. They are able, therefore, to deal differently with ministers and officials than our committees deal with ministers and officials.

It will be interesting to see what you find there, but there is definitely a difference in the political, institutional and parliamentary culture. I do not think it is a difference in the concept of ministerial responsibility.

Senator Day: That is what I was wondering. I appreciate your comments on that.

Mr. Kroeger: Canadian ministers have resigned because things went wrong. Walter Gordon resigned after he brought down his budget in Mr. Pearson's first government. The budget was all wrong and there was a terrible controversy. Mr. Gordon said, "That was my budget; here is my resignation." So it does happen in Canada, too.

Senator Day: And Mr. Clark went to the people.

Your comparison of committee work between the Senate and the House of Commons in Canada fascinates me. We do get a significant amount of comment from various witnesses on that subject.

I have always attributed the ability of the Senate to do that in-depth study to our independence and because we are not always looking at the next election and trying to score political points. Is that your observation as well?

Mr. Mitchell: Yes, sir, that is my observation.

Mr. Kroeger: Absolutely. Any of us can think of a number of Senate reports which are cited as frequently as reports of Royal Commissions, such as David Kroll's report on poverty in Canada or, much more recently, Senator Kirby's report on health care. It is a dead match. It is held up and looked at, and there is Roy Romanow's independent commission, and people treat the two equally. Unfortunately, there are not many examples of House reports of that character.

Senator Day: That is a plug for this committee and Senate committees.

M. Mitchell : Sénateur, si je puis me permettre de répondre à cette question, je ne crois pas que ce soit une différence dans le principe de la responsabilité ministérielle. Toutefois, il se peut fort bien que vous constatiez, une fois au Royaume-Uni, qu'il existe une différence dans la culture politique de ce Parlement par rapport à ce que nous avons ici, au Canada.

Que je sache, l'histoire et la culture politiques du Royaume-Uni sont telles que les comités de la Chambre des communes et, peut-être, de la Chambre des lords tendent à fonctionner de manière beaucoup plus impartiale que les comités de la Chambre des communes au Canada.

Leurs comités ont un éthos et un passé qui les portent à examiner avec plus de froideur que nos comités de la Chambre des communes les questions relatives au programme et à la politique. C'est tout simplement ainsi qu'ils fonctionnent. Ils réussissent donc à traiter autrement que nos comités les ministres et les hauts fonctionnaires.

Il sera intéressant de voir ce que vous découvrez là-bas, mais il existe nettement une différence dans la culture politique, institutionnelle et parlementaire. Par contre, je ne crois pas que le principe de la responsabilité ministérielle soit différent.

Le sénateur Day : Voilà ce que je me demandais. Je vous sais gré de ce que vous avez dit à ce sujet.

M. Kroeger : Des ministres canadiens ont remis leur démission parce que les choses ont mal tourné. Walter Gordon a démissionné après avoir déposé son budget sous le premier régime de M. Pearson. Le budget était mal fait, et il y eut une terrible controverse. M. Gordon a décidé que, puisque c'était son budget, il remettait sa démission. Donc, cela se produit également au Canada.

Le sénateur Day : Et M. Clark est allé aux urnes.

La comparaison que vous faites entre les travaux des comités du Sénat et de la Chambre des communes au Canada me fascine. Nous recevons effectivement beaucoup de commentaires de divers témoins à ce sujet.

J'ai toujours attribué la capacité qu'a le Sénat de faire une étude plus fouillée des questions à notre indépendance, au fait que nous ne sommes pas obligés de tenir compte de notre réélection et de marquer des points politiques. Est-ce également ce que vous avez observé?

M. Mitchell : Oui, monsieur, c'est ce que j'ai observé.

M. Kroeger : Tout à fait. N'importe lequel d'entre nous peut nommer plusieurs rapports du Sénat qui sont aussi fréquemment cités que les rapports des commissions royales d'enquête, comme le rapport de David Kroll sur la pauvreté au Canada ou, beaucoup plus récemment, le rapport du sénateur Kirby sur les soins de santé. La correspondance entre les deux est évidente. Le rapport est cité tout autant que celui de la commission indépendante de M. Romanow. Les deux sont traités de la même façon. Malheureusement, on ne peut pas en dire autant des rapports de la Chambre.

Le sénateur Day : Vous êtes en train de vanter notre comité et tous les comités du Sénat.

Mr. Kroeger: A historic function of the Senate and its committees is that they can perform thoughtful studies without partisanship and electoral considerations getting in the way.

Mr. Mitchell: Senator Kenny's paper on transportation security is a more recent example of great work from the Senate. There are many other examples.

Senator Day: Is there an unwritten tradition of deputy ministers and officials protecting their ministers?

Do we get the true answers when we bring in officials, or is their first obligation to their minister. Is that the reason why we do not get the full answers that we need?

Mr. Mitchell: That is a hard question.

Mr. Kroeger: That is a judgment call. You have a duty to protect your minister and you have a duty to give your minister the best possible advice. If things start to go wrong, you have a duty to take corrective action as quickly as you can. When you are in front of a parliamentary committee, you cannot mislead a committee.

Senator Ringuette: You stonewall.

Mr. Kroeger: First, you never comment on policy because that is your minister's territory. It can cause an awkward personal decision of conscience. For example, "If I say this, it will get the minister into a significant amount of trouble. Am I under an obligation to tell the committee any way or should this come out by some other way, including the minister answering questions by himself or herself in the House?"

There is no simple answer because deputy ministers and officials are there to serve their minister and how they do that can vary from situation to situation, obviously within certain limits of propriety.

Senator Day: Let me tell you why I asked that question. When we want to investigate something, we will often hear ministers say that they are too busy to appear before us so they send us an official. We should be wary of such offers because we may not get the type of answers in the same kind of detail that we might get from the minister.

Mr. Mitchell: I agree. If you recognize that officials owe a duty of professional loyalty to their minister, you will understand that they will not come before your committee and embarrass their minister. You know that and they know that. If you see that the official is semi-stonewalling you because of professional loyalty then you can say that you are not satisfied and you will have to call the minister.

M. Kroeger : Une fonction historique du Sénat et de ses comités est de faire des études réfléchies, de manière impartiale et sans considération électorale.

M. Mitchell : Le document du sénateur Kenny sur la sécurité dans les transports est un exemple plus récent de l'excellent travail fait au Sénat. Il en existe de nombreux autres.

Le sénateur Day : Existe-t-il une convention non écrite selon laquelle les sous-ministres et les hauts fonctionnaires protègent leurs ministres?

Obtenons-nous les vraies réponses quand nous faisons comparaître de hauts fonctionnaires, ou leur première obligation est-elle à l'égard de leur ministre? Est-ce la raison pour laquelle nous n'obtenons pas les réponses complètes dont nous avons besoin?

M. Mitchell : Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre.

M. Kroeger : Il faut faire preuve de jugement. Le fonctionnaire a le devoir de protéger son ministre et de lui prodiguer les meilleurs conseils possibles. Si les choses tournent mal, il a le devoir de redresser la situation le plus rapidement possible. Quand il témoigne devant un comité parlementaire, il ne peut pas l'induire en erreur.

Le sénateur Ringuette : Il se montre peu coopératif.

M. Kroeger : Tout d'abord, il n'est jamais question qu'il fasse des commentaires sur la politique parce que c'est là la chasse gardée de son ministre. Cela pourrait lui poser un cas personnel de conscience. Par exemple, s'il dit ceci, le ministre se trouvera dans l'eau chaude. Il va se demander s'il est obligé de communiquer une certaine information au comité ou s'il ne serait pas mieux de laisser cette information filtrer autrement, notamment en laissant le ministre répondre à des questions posées à la Chambre?

Il n'y a pas de réponse simple, parce que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires sont là pour servir leur ministre et la façon de le faire peut varier d'une situation à l'autre, manifestement en respectant certaines règles de convenances.

Le sénateur Day : Je vais vous dire pourquoi j'ai posé la question. Quand nous souhaitons étudier une question, nous entendons souvent les ministres dire qu'ils ont un emploi du temps trop chargé pour comparaître devant nous, de sorte qu'ils vont se faire remplacer par un haut fonctionnaire. Nous devrions nous méfier de pareilles offres parce que nous n'obtiendrons peut-être pas le genre de réponses aussi détaillées que nous pourrions obtenir du ministre.

M. Mitchell : J'en conviens. Si vous reconnaissez que les hauts fonctionnaires ont un devoir de loyauté professionnelle à l'égard de leur ministre, vous comprendrez qu'ils ne se présenteront pas ici pour mettre leur ministre dans l'embarras. Vous le savez et ils le savent. Si vous constatez qu'un haut fonctionnaire vous répond à moitié en raison de son devoir de loyauté professionnelle, vous pouvez à ce moment-là vous déclarer insatisfait de la réponse et convoquer le ministre.

I think committee members have a perfect right and duty to keep going; however, there is a limit as to how much information you can get from officials. We advise you to go to the politicians.

Senator Day: I just want to make a comment about which you may have a brief comment in return. I am holding up my colleague's opportunity to ask questions, but it flows from Senator Mitchell's earlier question about giving authority to lower-level officials.

About two years ago, we dealt with a bill called the Public Service Modernization Act, which we debated at length. One of the governments' major arguments was that the ministers could not possibly know all of the things that are going on in their respective departments. It is very important to delegate down to the officials to empower the officials to do various things. That is happening now. That empowerment to the deputy minister and then to the associate deputy minister level is happening now.

I am not convinced that the responsibility to account in the same way has moved down. Have you followed this delegation of power? How does that impact on the responsibilities that we have been talking about here today in terms of accountability?

Mr. Mitchell: Senator, I follow it somewhat. It is still early days for the actual implementation of the Public Service Modernization Act, as I am sure you know.

Senator Ringuette: Only 10 per cent of the act has been implemented so far.

Mr. Mitchell: Exactly. Over the next couple of years, the departments will begin to implement and give these authorities to managers below the deputy minister and ADM levels. I think that parliamentarians should follow closely to see whether the deputies have the necessary accountability mechanisms in place to track what is being done under that authority. If the parliamentarians are not satisfied with the job then they should call them in and ask them what is being done and what systems are in place. You can do all of that. You are putting them on notice that you are interested. The National Finance Committee followed this bill. You want to see that the proper accountability measures are in place within the system. I encourage you to do that. It is a very good thing to do. It will take a year or two before you have much to report back on. It is still being implemented.

The Chairman: Mr. Mitchell, you said that one of the important things we should look is to ensure that we have good staff resources. Our good staff from the Library of Parliament, upon whom you commented, has prepared a question for you two.

Je pense que les membres du comité sont parfaitement en droit et ont le devoir de continuer; cependant, il y a une limite à l'information qu'on peut obtenir de hauts fonctionnaires. Nous vous recommandons de vous adresser à des politiciens.

Le sénateur Day : J'aimerais faire une observation sur laquelle vous pourrez réagir brièvement. Je prends un peu le temps imparti à mon collègue pour poser des questions, mais la mienne découle de la question qu'a posée le sénateur Mitchell sur la délégation de pouvoirs à des fonctionnaires de niveau inférieur.

Il y a environ deux ans, nous avons examiné un projet de loi intitulé Loi sur la modernisation de la fonction publique, dont nous avons débattu en long et en large. L'un des principaux arguments du gouvernement était que les ministres ne peuvent pas savoir tout ce qui se passe dans leur ministère respectif. Il est très important de déléguer des pouvoirs à des fonctionnaires pour qu'ils puissent faire diverses choses. On le fait déjà. Il y a déjà délégation de pouvoirs au sous-ministre, puis au sous-ministre adjoint.

Je ne suis pas convaincu que la responsabilité de rendre compte a été déléguée de la même façon. Avez-vous observé cette délégation de pouvoirs? Comment se répercute-t-elle sur les responsabilités dont nous parlons ici, du point de vue de la reddition de comptes?

M. Mitchell : Sénateur, je suis un peu le phénomène. Nous n'en sommes qu'au tout début de la mise en œuvre de la Loi sur la modernisation de la fonction publique, comme vous le savez sans doute.

Le sénateur Ringuette : Seulement 10 p. 100 de la loi est mis en application jusqu'à maintenant.

M. Mitchell : Exactement. Au cours des prochaines années, les ministères commenceront à la mettre en œuvre et donneront des pouvoirs à des gestionnaires qui relèvent du sous-ministre et du SMA. Je pense que les parlementaires devraient suivre cette progression de très près pour voir si les sous-ministres ont les mécanismes de reddition de comptes nécessaires pour surveiller ce qui se fait sous leur autorité. Si les parlementaires ne sont pas satisfaits du travail effectué, ils devraient les appeler, leur demander ce qu'ils font et quels systèmes sont en place. Vous pouvez faire tout cela. Vous n'avez qu'à les aviser de votre intérêt. Le Comité des finances nationales a suivi ce projet de loi. Vous voulez vous assurer que les obligations de responsabilité adéquates sont mises en place dans le système. Je vous encourage à le faire. C'est une très bonne chose à faire. Il faudra encore un an ou deux avant que vous n'avez à vous prononcer sur ce qui se passe. La mise en œuvre n'est pas encore terminée.

Le président : Monsieur Mitchell, vous avez dit qu'il était important que nous veillions à ce que les ressources en personnel soient suffisantes. Notre bon personnel de la Bibliothèque du Parlement, que vous avez félicité, a préparé une question pour vous deux.

The question is this: Both Mr. Kroeger and Mr. Mitchell are reluctant to endorse the British model. Could you explain to the committee your views on the accounting officer model and detail the major weaknesses of the British approach?

Second, are you aware that this arrangement has ever diminished the accountability of ministers or impeded them in the exercise of their responsibilities?

Mr. Kroeger: In the 18th century, Dr. Samuel Johnson received a manuscript from an earnest young author. He read it and sent it back saying, "Your manuscript includes ideas that are both original and good. Unfortunately, the good ideas are not original and the original ideas are not good."

When I look at the British accounting officer system, there are some elements that are not new; and the elements that are not new are not good. The elements that are not new deal with this business of whether officials give an accounting in front of parliamentary committees. Professors who write about this seem to think that deputy ministers never appear before parliamentary committees. They do it all the time.

The part of the accounting officer system which involves officials giving an accounting in front of committees is not new. It is a good idea, but it is not new. It has been happening for decades and will continue to happen.

As to the second part, which is new but not good, is where it is said that if your minister and you cannot agree, then you insist that the minister give you a written instruction and then you take it to the Auditor General, which means that you go public.

If you are talking about an action that is highly improper, possibly illegal, then after you have had your argument with the minister and the minister says, "Do it," in the Canadian system what you do is you go to the secretary to the cabinet and you say, "The Prime Minister better know about this." I cannot imagine that any deputy minister would allow the Prime Minister to be blindsided by something that a minister wanted to do that would cause huge embarrassment.

In the Canadian system, as well as in the British system, you would always alert the Prime Minister. If you want to get a written instruction from the minister, fine. It seems to me that it would be much better to deal with this inside the government, for the Prime Minister to deal with a wayward minister and sort it out, without getting on to the front page of *The Globe and Mail*.

The Public Accounts Committee of the House brought out a report that really suggested, when I read it, that every time your minister wanted to do something that was not least cost and high efficiency that you would go public. Ministers make political decisions all the time, sometimes for very good political reasons. The least cost solution is not always the solution that is in the public interest. It is quite legitimate for ministers to do this and for a deputy to say, "I am not going to go along with that. Give

La question est la suivante : monsieur Kroeger et monsieur Mitchell hésitent tous les deux à endosser le modèle britannique. Pouvez-vous donner au comité votre point de vue sur le modèle d'agent comptable et expliquer en détail les principales faiblesses du modèle britannique?

Ensuite, à votre connaissance, ce modèle aurait-il allégé l'obligation de rendre des comptes des ministres ou leur aurait-il nui dans l'exercice de leurs responsabilités?

M. Kroeger : Au dix-huitième siècle, monsieur Samuel Johnson a reçu un manuscrit d'un jeune auteur sérieux. Il l'a lu et lui a renvoyé avec ces mots : « Votre manuscrit comprend des idées qui sont à la fois originales et bonnes. Malheureusement, les bonnes idées ne sont pas originales et les idées originales ne sont pas bonnes. »

Lorsque je regarde le système britannique de l'agent comptable, il y a quelques éléments qui ne sont pas nouveaux, et les éléments qui ne sont pas nouveaux ne sont pas bons. Les éléments qui ne sont pas nouveaux traitent de la question de savoir si les fonctionnaires rendent des comptes devant les comités parlementaires. Les professeurs qui écrivent sur le sujet semblent croire que les sous-ministres ne comparaissent jamais devant les comités parlementaires. Ils le font pourtant tout le temps.

La partie du système d'agent comptable qui dicte que les fonctionnaires rendent des comptes devant les comités n'est pas nouvelle. C'est une bonne idée, mais elle n'est pas nouvelle. Cela se fait depuis des dizaines d'années et cela va continuer.

Pour ce qui est de la deuxième partie, qui est nouvelle mais qui n'est pas bonne, si le sous-ministre n'est pas d'accord avec son ministre, il devrait insister pour que le ministre lui donne des instructions par écrit, après quoi il pourrait s'adresser à la vérificatrice générale, ce qui signifie que tout serait public.

Dans le cas d'une conduite vraiment déplacée, voire illégale, après avoir présenté son argument au ministre et reçu des instructions du ministre, dans le système canadien, il faut s'adresser au secrétaire du cabinet pour que le premier ministre tranche. Je ne peux pas concevoir qu'un sous-ministre permette que le premier ministre se fasse jouer par une volonté d'un ministre qui causerait un immense embarras.

Dans le système canadien, tout comme dans le système britannique, on avertit toujours le premier ministre. Si l'on veut obtenir des instructions écrites d'un ministre, c'est très bien. Il me semble qu'il serait bien mieux de régler tout cela à l'intérieur du gouvernement, pour que le premier ministre puisse s'occuper d'un ministre rebelle et régler le problème sans que l'affaire fasse la une du *Globe and Mail*.

Le Comité des comptes publics de la Chambre a recommandé dans un rapport, si je comprends bien, que chaque fois qu'un ministre veut faire une chose qui n'est pas au moindre coût et de la plus haute efficacité, elle soit rendue publique. Les ministres prennent tous les jours des décisions politiques, parfois pour de très bonnes raisons politiques. La solution du moindre coût n'est pas toujours la solution dans l'intérêt du public. Il est tout à fait légitime que les ministres agissent ainsi et qu'un sous-ministre

me a written instruction so that I can give it to the Auditor General." It is completely at variance with the way a minister and senior officials ought to work.

My last comment is that no other democracy in the world uses the British accounting officer system, and the British do not use it much either. It has been around since 1873. It almost never happens that a permanent secretary is given a written instruction and goes public with it. I have seen one study that said it happened 37 times since World War II.

The Chairman: We intend to ask them about that when we visit them.

Mr. Kroeger: It fascinates people, but even the British do not use this part of the system. This is the part that I said is new but not good.

The Chairman: What about the Republic of Ireland? Can you comment on the officer accounting system in Ireland?

Mr. Kroeger: I do not know the system in Ireland at all. I am sorry.

Mr. Mitchell: I am not familiar with Ireland. I am familiar with the British system from a distance. I have studied it and written about it, and I have disagreed with Professor Franks on it. I think Mr. Kroeger has put the point well.

The Chairman: Is there anything you want to add to the two questions I read from the Library of Parliament?

Mr. Kroeger: What is the second question, Mr. Chairman?

The Chairman: Are you aware that this arrangement has ever diminished the accountability of ministers or impeded them in the exercise of their responsibilities?

Mr. Kroeger: I do not think that is the problem with the accounting officer system. The problem with that system is what it does to the relationship between a minister and a deputy, and because of the difficulties that it poses for that relationship, nobody uses it, not even the British.

Mr. Mitchell: In response to your second question, Mr. Chairman, that is where Mr. Kroeger's point comes in, that it is not as different as it looks.

The Chairman: Deputies appear before parliamentary committees already, in fact.

Mr. Mitchell: Exactly. In the British model, the accounting officer's role and the relationship with the minister is not used in the way that the critics of our present system would like to use the accounting officer here as a way of clearly getting at the guilty party. The British do not use it for that at all. Their system is not very different, therefore, I would say I do not think it has diminished the authority of ministers there because it is not that much different from ours.

puisse dire : « Je ne suis pas d'accord pour faire cela. Donnez-moi des instructions écrites pour que je puisse les donner à la vérificatrice générale. » C'est totalement contraire à la façon dont un ministre et les hauts fonctionnaires devraient travailler.

Ma dernière observation est qu'aucune autre démocratie au monde n'utilise le système d'agent comptable britannique et que les Britanniques ne l'utilisent pas beaucoup non plus. Il existe depuis 1873. Il n'arrive presque jamais qu'un secrétaire permanent reçoive des instructions écrites et qu'elles soient rendues publiques. J'ai vu une étude selon laquelle cela se serait produit 37 fois depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le président : Nous avons l'intention de leur poser des questions à ce sujet lorsque nous leur rendrons visite.

M. Kroeger : Cette idée fascine les gens, mais même les Britanniques eux-mêmes n'utilisent pas cette partie de leur système. C'est la partie dont je disais qu'elle est nouvelle mais qu'elle n'est pas bonne.

Le président : Qu'en est-il en République d'Irlande? Pouvez-vous nous parler du système d'agent comptable en Irlande?

M. Kroeger : Je ne connais pas du tout le système en Irlande. Je suis désolé.

M. Mitchell : Je ne connais pas bien l'Irlande. Je connais un peu le système britannique. Je l'ai étudié, j'ai écrit à son sujet et je suis en désaccord avec le professeur Franks. Je pense que M. Kroeger a bien expliqué pourquoi.

Le président : Voulez-vous ajouter quoi que ce soit aux deux questions de la Bibliothèque du Parlement que j'ai lues?

M. Kroeger : Quelle la deuxième question, monsieur le président?

Le président : À votre avis, ce modèle aurait-il allégé l'obligation de rendre des comptes des ministres ou leur aurait-il nuï dans l'exercice de leurs responsabilités?

M. Kroeger : Je ne pense pas que ce soit le problème du système d'agent comptable. Le problème de ce système est plutôt le tort qu'il cause à la relation entre le ministre et le sous-ministre, et en raison des difficultés qu'il pose pour cette relation, personne ne l'utilise, pas même les Britanniques.

M. Mitchell : En réponse à votre deuxième question, monsieur le président, c'est là où entre en ligne de compte l'argument de M. Kroeger, que ce n'est pas si différent que ce qu'il semble.

Le président : En fait, les sous-ministres comparaissent déjà devant les comités parlementaires.

M. Mitchell : Exactement. Dans le modèle britannique, le rôle de l'agent comptable et la relation qu'il entretient avec le ministre ne s'appliquent pas de la façon dont les gens qui critiquent notre régime actuel aimeraient utiliser l'agent comptable ici pour trouver un coupable. Les Britanniques ne l'utilisent pas du tout à cette fin. Leur système n'est pas très différent du nôtre et par conséquent, je doute qu'il n'altère le pouvoir des ministres là-bas, parce qu'il n'est pas très différent du nôtre.

Senator Downe: We have heard a strong defence of the status quo, and I want to thank the witnesses for giving up their time. They have raised a lot of points that we can follow up with other witnesses who will support the accounting system.

The two of you are old Ottawa hands. Do you know or can you give us some context to the Lambert Royal Commission and it recommended that we adopt this system.

Mr. Kroeger: I may have misunderstood Lambert. The House committee said that I did misunderstand Lambert in the version that I gave when I appeared before them.

I thought Lambert actually said that deputy ministers should be accountable not before parliamentary committees but to parliamentary committees. There is a huge difference. In the first instance, you explain what happened; in the second one, they can instruct you.

I am not confident enough in my knowledge of the Lambert report.

I want to say one other thing, which is that to be accused of defending the status quo automatically puts you on the wrong side. In response, when some people raise questions about what is wrong with the present accountability system, I usually say, "What would you change? Should ministers not be accountable to Parliament?" "Do you want parliamentary committees to be able to instruct deputy ministers so that the minister is not the boss any more?" You work your way through the status quo, and by the time the various possible changes have been explored, often you do not find that many departures from what people have been doing for quite a few decades.

I say that in a kind of a sympathetic way because many things about the way government works are unsatisfactory and leave the public frustrated. Second, accountability and responsibility are complicated subjects. Again, I sympathize with parliamentarians and members of the public who think we have to be able to do this better. It is interesting that when you come to the specifics it is rather hard to find what you do that is markedly different from what we do now.

Mr. Mitchell: Senator Downe, I hope I have not left the wrong impression. I am certainly not defending a status quo in which ministers deny responsibility for things for which they are responsible. I am not endorsing a status quo in which officials stonewall committees. I am not endorsing a status quo in which committees seem to accept that because nobody will fess up, nobody is accountable or responsible. I do not believe any of that. If that what is we are witnessing today, I am as big a critic of that as anybody in Canada.

I am arguing for a reaffirmation, a reinforcement and a clear understanding of the fundamental principle of ministerial accountability that underpins our system of government. That is what I am advocating.

Le sénateur Downe : Nous avons entendu un vif plaidoyer en faveur du statu quo, et je tiens à remercier les témoins qui ont cédé leur temps. Ils ont soulevé beaucoup d'éléments dont nous pourrions reparler avec les autres témoins qui appuieront ce système de reddition de comptes.

Vous êtes tous les deux de la vieille garde d'Ottawa. Connaissez-vous et pouvez-vous nous exposer le contexte de la Commission royale Lambert, qui avait recommandé que nous adoptions ce système.

M. Kroeger : J'ai peut-être mal compris Lambert. Le comité de la Chambre a dit que j'avais mal compris Lambert selon la version que j'ai donnée lorsque j'ai comparu devant lui.

Je pensais que Lambert avait dit que les sous-ministres devraient rendre des comptes non pas devant les comités parlementaires mais aux comités parlementaires. Il y a une différence énorme. Dans le premier cas, on explique ce qui s'est passé; dans le deuxième, le comité peut donner des consignes.

Je ne juge pas mes connaissances sur le rapport Lambert assez solides.

Je tiens à dire autre chose, soit que le fait d'être accusé de défendre le statu quo nous range automatiquement du mauvais côté. Lorsque les gens posent des questions sur ce qui se cloche dans le système de reddition de comptes actuel, je leur réponds habituellement : « Que changeriez-vous? Les ministres ne devraient-ils pas rendre des comptes au Parlement? » « Voulez-vous que les comités parlementaires puissent donner des consignes aux sous-ministres, de sorte que le ministre ne soit plus le patron? » On a beau examiner le statu quo, une fois qu'on a étudié les divers changements possibles, on se rend compte bien souvent qu'il n'y a pas beaucoup de solutions de rechange à ce qu'on fait depuis des dizaines d'années.

Je le dis avec une bonne dose de sympathie, parce qu'il y a beaucoup de choses dans le fonctionnement du gouvernement qui sont insatisfaisantes et qui frustrant le public. De plus, la reddition de comptes et la responsabilité sont des sujets compliqués. Encore une fois, je sympathise avec les parlementaires et les membres du public qui pensent que nous devons être en mesure de faire mieux. Il est intéressant de constater que lorsqu'on étudie tous les détails de ce modèle, il est plutôt difficile de trouver des différences marquées entre ce modèle et ce que nous faisons en ce moment.

M. Mitchell : Sénateur Downe, j'espère ne pas avoir laissé une mauvaise impression. Je ne défends certainement pas un statu quo où les ministres rejettent la responsabilité des choses dont ils sont responsables. Je n'endors pas un statu quo où les hauts fonctionnaires mettent des bâtons dans les roues des comités. Je n'endors pas un statu quo où les comités semblent accepter que parce que personne ne reconnaît le problème, personne n'en est responsable ni n'a de comptes à rendre. Je n'en crois rien. Si c'est ce dont nous sommes témoins aujourd'hui, je suis plutôt critique de ce système, comme n'importe qui au Canada.

Je réclame une réaffirmation, un renforcement et une compréhension claire du principe fondamental de la responsabilité ministérielle sous-jacente à notre système de gouvernement. C'est ce que je souhaite.

Senator Downe: I used the words “status quo” in the context of the Westminster system that we inherited. It seems to me it is a bit of a problem that we inherited it 138 years ago when we formed Canada, but the people we inherited it from have changed and adapted it. The Lambert commission recommended 24 years ago that we do the same, and it was in that context that I was referring to the status quo.

Mr. Mitchell: With respect to Lambert, if it turns out that what Lambert meant, or is now understood to mean, is that deputies should be accountable for some things for which ministers are not accountable any more, then I think Lambert was making a big mistake. I must tell you that you will find it very frustrating then because you will find ministers saying, “It is not my responsibility.”

The Chairman: They are saying that now.

Mr. Mitchell: Parliamentarians will be there saying, “Who can we hold accountable, then?”

The Chairman: That is exactly the Gomery dilemma.

Mr. Mitchell: That is not a good idea, however, you are the parliamentarians and I am not.

Mr. Kroeger: To add to that, the right people to identify specific changes to the system are not the likes of us. It is parliamentarians, namely, yourselves and members of the House. If you do not like the way the system of ministerial responsibility works now, devise a new one.

I am worried about academics and others that dream up new systems that would subvert the authority that you as parliamentarians currently have.

Senator Mitchell: One of the important distinctions that you draw between a minister saying, under the Lambert structure, “It is not my responsibility,” is that, in fact, it would not be their responsibility. Under this structure, they can say that it is not their responsibility, but, in fact, it is. Is that not true?

Mr. Kroeger: Exactly.

Senator Mitchell: That is a fundamental distinction. Ministers can say whatever they want whenever they want. They are either right or wrong, and that is what the committee would be there to hold them to and, ultimately, Parliament.

The parliamentary system has taken a few hits tonight, all the way, from “the wheels have fallen off” to “it is not working.”

The parliamentary system, if I am not mistaken, is the most successful form of government on the face of the earth. It has lasted for hundreds of years. There is not another system of government that has lasted as long. That is not because it is stuck, but because it has evolved and we can see it has evolved tremendously since we inherited it from Britain. Is that not true?

The Chairman: Churchill said that.

Le sénateur Downe : J'utilisais les mots « statu quo » dans le contexte du système de Westminster dont nous avons hérité. Il me semble un peu problématique que nous en ayons hérité il y a 138 ans, lorsque nous avons créé le Canada, mais que les gens dont nous en avons hérité l'aient changé et adapté depuis. La Commission Lambert recommandait il y a 24 ans que nous en fassions autant, et c'est dans ce contexte que je parlais du statu quo.

M. Mitchell : Au sujet de Lambert, s'il s'avère que ce que Lambert voulait dire ou que la façon dont il est compris aujourd'hui, c'est que les sous-ministres devraient avoir l'obligation redditionnelle de certaines choses pour lesquelles les ministres ne sont plus responsables, alors je pense que Lambert a fait une grave erreur. Je peux vous garantir que vous allez trouver la situation très frustrante, parce qu'il y aura des ministres qui vont vous dire que ce n'est pas leur responsabilité.

Le président : Ils le disent déjà.

M. Mitchell : Les parlementaires se demanderont qui ils pourront tenir responsable.

Le président : C'est exactement le dilemme du juge Gomery.

M. Mitchell : Ce n'est pas une bonne idée, mais c'est vous qui êtes des parlementaires, pas moi.

M. Kroeger : De plus, nous ne sommes pas les bonnes personnes pour proposer des modifications particulières au système. C'est aux parlementaires, soit à vous-même et aux députés de le faire. Si vous n'aimez pas la façon dont le système de responsabilité ministérielle fonctionne en ce moment, créez-en un nouveau.

Je m'inquiète des universitaires et des autres qui rêvent d'un nouveau système qui renverserait les pouvoirs que vous avez en tant que parlementaires.

Le sénateur Mitchell : L'une des distinctions importantes entre le système actuel et la structure proposée par Lambert, c'est que lorsqu'un ministre dirait « ce n'est pas de ma responsabilité » ce ne serait effectivement pas de sa responsabilité. Dans notre structure, ils peuvent bien dire que ce n'est pas de leur responsabilité, mais ce l'est, en fait, n'est-ce pas?

M. Kroeger : Exactement.

Le sénateur Mitchell : C'est une distinction fondamentale. Les ministres peuvent dire tout ce qu'ils veulent quand ils le veulent, à tort ou à raison. Le comité et ultimement le Parlement sont justement là pour les en tenir responsables.

Nous sommes passés, ce soir, de la perspective que le système parlementaire ne tenait pas la route à celle qu'il ne fonctionne pas.

Le système parlementaire, si je ne me trompe pas, est la forme de gouvernement la plus efficace sur terre. Elle dure depuis des centaines d'années. Il n'y a aucun autre système de gouvernement qui n'a duré si longtemps. Ce n'est pas parce qu'il est fixe, mais parce qu'il évolue et que nous pouvons voir qu'il a évolué énormément depuis que nous en avons hérité de la Grande-Bretagne. N'est-ce pas?

Le président : C'est ce que Churchill disait.

Senator Mitchell: Then he was right, and I agree with him. Was he a Liberal when he said that? He had moments of lucidity.

I want to clarify one point. On the one hand, you are saying it is the Westminster model of ministerial accountability that you like. I happen to like it. On the other hand, it is the Westminster model that has spawned this accounting officer. You are saying, though, that the ministerial responsibility part is right and the accounting officer part they got wrong.

Mr. Mitchell: I would not say that, Senator Mitchell. They have evolved the accounting officer concept and it works for them and, as Mr. Kroeger was saying, it is not very much different from what we have.

We would say to the critics of our current system in Canada, who promote adopting a rather strong and highly impractical version of this accounting officer model, that that makes no sense. We are not saying that the British system does not work. In fact, I have a lot of admiration for it. However, if you look at it closely, you will find that it is similar to what we have here. What is the difference?

Senator Mitchell: There are several potential consequences of allocating more and more power to public servants. First, it "Americanizes" the system. Second, a comment was made about the problem with party discipline and political parties. I think political parties are an essential feature of parliamentary democracy and one of the reasons it has worked so well. At the same time, to take away from that is to Americanize even further.

We can look at the American system of accountability and see anecdotal evidence. We can compare Lord Carrington who quit over a war to the U.S. who went to war in Iraq for false reasons; no one has been held accountable for that action. Is that not true?

Mr. Kroeger: Their system of accountability is different. Congress cannot vote an administration out of office. They can criticize and call them before committees, but they cannot lay a glove on them.

Mr. Mitchell: Their accountability is electoral.

Senator Mitchell: So is ours.

Senator Day: There is not a confidence issue there.

The Chairman: We have come to the end of this session of the committee. We have had an excellent exchange. On behalf of the entire committee, I would like to say that we have been honoured to have you two gentlemen present to us. You have a lot of experience and knowledge. You have answered our questions directly, and this will help us in our deliberations.

The committee adjourned.

Le sénateur Mitchell : Alors il avait raison, et je suis d'accord avec lui. Était-il libéral lorsqu'il l'a dit? Il avait des moments de lucidité.

Je tiens à clarifier une chose. D'une part, vous dites aimer le modèle de responsabilité ministérielle de Westminster. Je l'aime aussi. D'autre part, c'est le modèle de Westminster qui a engendré celui de l'agent comptable. Vous dites toutefois que l'aspect de la responsabilité ministérielle est bon, mais pas celui de l'agent comptable.

M. Mitchell : Ce n'est pas ce que je dirais, sénateur Mitchell. Leur concept d'agent comptable évolue et fonctionne pour eux, mais comme M. Kroeger le disait, il ne diffère pas beaucoup de ce que nous avons.

Nous dirions à ceux qui critiquent le système actuel du Canada et qui favorisent l'adoption d'une version plutôt sévère et très peu réalisable de ce modèle d'agent comptable que cela n'a aucun sens. Nous ne disons pas que le système britannique ne fonctionne pas. En fait, je l'admire beaucoup. Cependant, si on l'examine attentivement, on se rend compte qu'il est similaire au nôtre. Quelle est la différence?

Le sénateur Mitchell : Il y a plusieurs conséquences potentielles à l'allocation de plus en plus de pouvoirs aux fonctionnaires. D'abord, elle « américanise » le système. Ensuite, on a mentionné le problème de la discipline de parti et des partis politiques. Je pense que les partis politiques sont un aspect essentiel de la démocratie parlementaire et l'une des raisons pour lesquelles elle fonctionne si bien. En même temps, si nous nous en éloignons, nous américaniserions encore davantage notre système.

Il nous suffit d'étudier le système de responsabilité américain pour constater l'évidence. Nous pouvons comparer Lord Carrington, qui a démissionné en raison d'une guerre, aux États-Unis, qui sont allés en guerre en Irak pour de mauvaises raisons; personne n'a été tenu responsable de cette décision, n'est-ce pas?

M. Kroeger : Leur système de responsabilité est différent. Le Congrès ne peut pas décider par vote de démettre une administration. Il peut la critiquer et la faire comparaître devant des comités, mais il ne peut pas lever le petit doigt sur elle.

M. Mitchell : C'est en période électorale qu'ils doivent rendre des comptes.

Le sénateur Mitchell : Comme ici.

Le sénateur Day : Ce n'est pas une question de confiance là-bas.

Le président : Cela vient conclure cette séance de comité. Nous avons eu un excellent échange. Au nom de tout le comité, j'aimerais vous dire que ce fut un honneur de vous recevoir tous les deux et d'entendre vos exposés. Vous avez beaucoup d'expérience et de connaissances. Vous avez répondu à nos questions directement, et cela va nous aider dans nos délibérations.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, October 18, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

Senator Joseph A. Day (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Honourable senators, I call this forty-second meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. The committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

On Monday, March 7, 2005, our committee was given the mandate to review, for the purpose of tabling a report, projected spending for the main estimates for the fiscal year ending on March 31, 2006.

[*English*]

This is our tenth meeting since March 9, 2005 on this particular mandate to study the Main Estimates. We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as ministers in charge of a department. This convention arises out of the principle that only elected officials, and not the public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of government.

To discuss these and other issues, we welcome today Professor Peter Aucoin, who is one of Canada's most respected political scientists. He received his university education in Halifax at Saint Mary's, followed by a master's degree at Dalhousie University. He then moved on to Queen's University in Kingston, Ontario, to earn his Ph.D. A native of Halifax, Professor Aucoin has taught in the Department of Political Science at Dalhousie University since 1970. He was Chair of the department from 1992-95 and served as Director of the School of Public Administration from 1985-90. Currently he is the Eric Dennis Memorial Professor of Government and Political Science and Professor of Public Administration at Dalhousie University in Halifax.

Professor Aucoin is also a senior fellow of the Canada School of Public Service and a member of the academic advisory council of the Secretary of the Treasury Board. He has served in an advisory and research capacity to three levels of government in Canada. Most recently, he was a member of the Clerk of the Privy Council's External Advisory Group on the modernization of human resource management.

OTTAWA, le mardi 18 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Le sénateur Joseph A. Day (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 42^e réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le comité a pour mandat d'examiner les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement en vertu du budget, soit indirectement en vertu des lois.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

[*Traduction*]

Il s'agit de notre dixième réunion depuis le 9 mars 2005 consacrée à l'examen du Budget principal des dépenses. Nous examinons les dépenses du gouvernement sous l'angle d'une plus grande reddition de comptes et d'une meilleure transparence. Le régime parlementaire canadien repose sur la convention et la pratique constitutionnelles de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement à titre de membres du cabinet et individuellement à titre de ministres. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les assistent, doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement.

Pour discuter de ces questions et d'autres, nous accueillons aujourd'hui le professeur Peter Aucoin, l'un des politologues les plus respectés du Canada. Il a fait ses études à Halifax à l'Université Saint Mary's et obtenu une maîtrise à l'Université Dalhousie. Il a ensuite obtenu son doctorat de l'Université Queens à Kingston en Ontario. Originaire de Halifax, le professeur Aucoin enseigne au département des sciences politiques de l'Université Dalhousie depuis 1970. Il a été président du département de 1992 à 1995 et directeur de l'École d'administration publique de 1985 à 1990. Il est actuellement professeur titulaire de la chaire Eric Dennis, professeur en gouvernement et en science politique et professeur en administration publique à l'Université Dalhousie à Halifax.

Le professeur Aucoin est également senior fellow de l'école de la fonction publique du Canada et siège au conseil consultatif d'universitaires auprès du secrétariat du Conseil du Trésor. Il a aussi servi les trois paliers de gouvernement en qualité de conseiller et de chercheur. Tout dernièrement, il faisait partie du groupe consultatif externe du greffier du Conseil privé sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Professor Aucoin has authored or co-authored of more than one dozen books and monographs, 60 articles and book chapters, and 30 conference papers. His most recent works include *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, published by the Canada School of Public Service, and co-authored by Mark Jarvis.

Before turning to Professor Aucoin, I welcome senators present today: Senator Ringuette, from New Brunswick; Senator Ferretti Barth, from Quebec; Senator Mitchell, from Alberta.

[Translation]

From Nova Scotia, Senator Comeau.

[English]

Senator Murray, from Ontario; and Senator Harb, from Ontario. I am Senator Joseph Day, from New Brunswick, and I am Deputy Chairman of the committee. Although not here today, Senator Oliver, from Nova Scotia, is the Chairman of the committee.

Professor Aucoin, please proceed.

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University, as an individual: Good morning. I have prepared a brief outline of my comments to present today.

Thank you for this invitation to appear before the committee on such an important topic. I will speak to five subjects: the basic principles of ministerial responsibility within our system of public accountability; why the system is complex rather than simple; the confusions and conundrums about the notion of ministerial responsibility; the issue of deputy minister accountability; and why deputy ministerial accountability is an important subject.

The constitutional convention of ministerial responsibility is one that ought not to be confused with our system of responsible government, even though it is tied in with it.

The convention is that ministers head departments for the purposes of administering public business. That means ministers have the authority and responsibility, which seems straightforward.

The use of the ministerial department goes back to the first part of the 19th century Britain, when boards of ministers headed up the great departments of state. In fact, the only remnant of that system that comes to mind in the Westminster system is the Treasury Board of Canada, which is a board of ministers with statutory authority and the power to act. None of the other Westminster systems retains anything like a board in that capacity. Everywhere else an individual minister is responsible. For example, in Britain the powers invested in the Treasury Board

Le professeur Aucoin est l'auteur ou le coauteur de plus d'une dizaine d'ouvrages et de monographies, d'une soixantaine d'articles et de chapitres d'ouvrage et d'une trentaine de documents de conférence. Un de ses ouvrages les plus récents s'intitule *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, publié par l'école de la fonction publique du Canada et rédigé en collaboration avec Mark Jarvis.

Avant de donner la parole au professeur Aucoin, je souhaite la bienvenue aux sénateurs qui sont ici aujourd'hui : le sénateur Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Ferretti Barth, du Québec; le sénateur Mitchell, de l'Alberta.

[Français]

De la Nouvelle-Écosse, le sénateur Comeau.

[Traduction]

Le sénateur Murray, de l'Ontario; le sénateur Harb de l'Ontario. Je suis le sénateur Joseph Day du Nouveau-Brunswick et je suis le vice-président du comité. Il n'est pas parmi nous aujourd'hui, mais c'est le sénateur Oliver de la Nouvelle-Écosse qui est le président du comité.

Professeur Aucoin, je vous cède la parole.

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et l'école de l'administration publique, Université Dalhousie, témoignage à titre personnel : Bonjour. J'ai préparé un canevas de mon allocution d'aujourd'hui.

Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le comité pour débattre d'une question aussi importante. J'aborderai cinq points. Les grands principes de la responsabilité ministérielle dans notre régime de reddition de comptes publics; pourquoi le système est complexe au lieu d'être simple; les confusions et les mystères de la responsabilité ministérielle; la question de l'obligation redditionnelle des sous-ministres; et pourquoi l'obligation redditionnelle des sous-ministres est une question importante.

Il ne faut pas confondre la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle et le régime de gouvernement responsable, même si les deux sont liés.

La convention veut que les ministres soient placés à la tête des ministères pour administrer les affaires publiques. Cela signifie que les ministres ont le pouvoir et la responsabilité, ce qui semble simple.

Le recours à un ministère remonte à la première partie du XIX^e siècle, en Grande-Bretagne, lorsque les conseils des ministres dirigeaient les grands ministères d'État. De fait, le seul vestige de ce système qui me vienne à l'esprit dans le régime de Westminster est le Conseil du Trésor du Canada, qui constitue un conseil de ministres investi de pouvoirs conférés par la loi et de l'autorité d'agir. Aucun des autres régimes de Westminster n'a conservé de conseils de ce genre jouant ce rôle. Partout ailleurs c'est un ministre qui est la personne responsable. Par exemple, en

are largely vested in the minister of the treasury. In Australia they are vested in the minister of the treasury and in the minister of the department of finance and administration.

The issue of individual ministerial responsibility as a minister is actually the executive and, therefore, must account to Parliament. In the Canadian context, this means that ministerial authority and responsibility derive from parliamentary statutes, including appropriation.

It is important to note that in the Canadian context, we have placed many things into parliamentary statutes that are done under the Royal Prerogative, as they are in Britain. For example, Canadian departments are established by statute but in Britain everything is done by Royal Prerogative. That has important implications for the concept of an accounting officer that I will speak to later. Ministers are responsible, accountable, to both the House of Commons and the Senate for the exercise of their authority in the discharge of their responsibilities. The authority comes from Parliament and the account is back to Parliament. The authority is not from the Crown alone.

Ministers must account to Parliament, meaning they must explain and answer but, as required, they must justify and defend what they have done in terms of their actions and decisions. I make that point because many people will come before you and say that giving an account is simply reporting. However, that is only one half of the equation and simply explaining or answering is also only one half of the first part of the equation because there is the requirement to justify and defend what has been done.

The second half of accountability is that ministers are held to account by Parliament. They are subject to scrutiny and questions, and then Parliament passes judgment. It can issue sanctions but it cannot discipline, as I will point out later. Parliament can comment on what people have done and, as we have seen most recently, it can have a huge impact on reputation.

Parliament can name, blame and shame a minister but it cannot dismiss a minister or instruct a minister. Some of you might hear that accountability is not about blaming, and that can be put in terms of one ought not to think of the accountability process as a negative thing but blaming exists. When someone has done something that they should not have done and cannot defend the action, then he or she needs to be named and blamed. Naming, blaming and shaming may be a pejorative way of putting it but it is an essential part of the accountability process; and several people have tried to suggest that it is not.

Parliament cannot dismiss a minister, force a minister to resign or instruct a minister. A prime minister decides when a minister is to be dismissed or resigned. Parliament can put great pressure on a prime minister and a prime minister can suggest that a minister resign rather than be dismissed.

The question of resignation does not rest with Parliament, and it never has rested with Parliament. The only time it rested with Parliament was when Parliament used the impeachment process.

Grande-Bretagne, les pouvoirs conférés au Conseil du Trésor sont en grande partie entre les mains du ministre responsable du Trésor. En Australie, ils sont confiés au ministre responsable du Trésor et au ministre des Finances et de l'Administration.

La question de la responsabilité individuelle ministérielle en qualité de ministre est en fait l'exécutif et, celui-ci doit rendre des comptes au Parlement. Dans le contexte canadien, cela signifie que le pouvoir et la responsabilité ministérielle découlent des lois, y compris des affectations budgétaires.

Il faut signaler que le Canada a incorporé dans les lois quantité de mesures qui se prennent en vertu de la prérogative royale, comme cela se fait en Grande-Bretagne. Par exemple, au Canada, les ministères sont créés au moyen d'une loi tandis qu'en Grande-Bretagne ils le sont en vertu de la prérogative royale. Cela a des répercussions importantes sur la notion d'un agent comptable, dont je vais parler dans un instant. Les ministres sont responsables, comptables, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat pour ce qui est de l'exercice de leur pouvoir dans l'exercice de leurs fonctions. Le pouvoir émane du Parlement et c'est au Parlement que les comptes sont rendus. Le pouvoir ne provient pas exclusivement de la Couronne.

Les ministres doivent rendre des comptes au Parlement, ce qui signifie qu'ils doivent répondre et expliquer mais aussi au besoin justifier et défendre leurs actes et leurs décisions. Je le précise parce que beaucoup de gens viendront vous dire que rendre des comptes ce n'est que donner un compte rendu. Ce n'est toutefois que la moitié de l'équation et se contenter d'expliquer ou de répondre n'est également que la moitié de l'équation car il faut également justifier et défendre ce qui a été fait.

L'autre moitié de l'obligation de rendre compte c'est que le Parlement exige des comptes. Les ministres sont interrogés et c'est le Parlement qui juge. Il peut prendre une sanction mais il ne peut pas punir, comme je l'expliquerai tout à l'heure. Le Parlement peut se prononcer sur les actes commis et, comme on l'a vu tout récemment, les conséquences pour la réputation peuvent être immenses.

Le Parlement peut citer le nom d'un ministre ou le blâmer mais il ne peut pas le démettre ou lui donner des instructions. Certains vous diront que l'obligation redditionnelle ne signifie pas blâmer; autrement dit, ce n'est pas forcément quelque chose de négatif. Il reste néanmoins que le blâme existe. Quand quelqu'un a fait quelque chose qu'il n'aurait pas dû faire, et ne peut pas justifier son acte, son nom doit être mentionné et il doit être blâmé, ce qui est peut-être une façon péjorative de formuler la chose, mais c'est un élément essentiel de la reddition de comptes. Or, plusieurs personnes ont laissé entendre que ce n'est pas le cas.

Le Parlement ne peut pas démettre un ministre, le forcer à démissionner ou lui donner des ordres. C'est le premier ministre qui décide quand un ministre doit être démis ou doit démissionner. Le Parlement peut exercer des pressions très fortes sur un premier ministre et un premier ministre peut suggérer à un ministre de démissionner au lieu d'être congédié.

La question de la démission n'appartient pas au Parlement et ne lui a jamais appartenu. La seule fois où elle a appartenu au Parlement, c'est lorsque le Parlement a enclenché la procédure de

With the development of responsible government in the British constitutional system of Westminster government the impeachment process went. It still exists but is defunct. Of course, the Americans picked it up. We do not use it because we use the system of responsible government, whereby the whole government has to be defeated.

It follows naturally that when something has to be done, the minister or the government fixes it or decides to take action, if any. Parliament does not issue the instruction. Those are the basic principles, although there are some exceptions that I will speak to later.

The system, which has two components, is not simple. The convention of responsible government might be simple but the system of authority is complex. There is individual ministerial responsibility and collective ministerial responsibility, as the Deputy Chair of the Committee noted this morning.

Collective ministerial responsibility is linked to the Constitutional convention of responsible government. The government requires the confidence of the House. If it loses that confidence, it either resigns or calls an election. That great principle of responsible government is meant to ensure that the executive is controlled by the legislature, which comprises the elected representatives of the people.

As I mentioned, the system is complex and involves a distribution, or dispersal, of authority and responsibility, and there is a diffusion of accountability. We mentioned that ministers are the executive heads of departments and portfolios. There is also the cabinet as the Governor General in Council, which is the cabinet wearing its legal hat.

In Canada, as compared to other Westminster systems, we do many more things through Governor in Council because of our regional representation imperative. Cabinet makes many decisions that would be made by a minister in other systems.

In addition to ministers and cabinet, we also have the Treasury Board. The Treasury Board is a statutory committee with statutory authority to make final decisions. The powers are essentially vested in the Financial Administration Act and so its decisions do not have to be referred to cabinet.

In addition to the Treasury Board, we have the Public Service Commission, which is an independent, executive agency — executive because it has an executive authority to staff the Public Service of Canada. The PSC reports to Parliament through a minister, although likely it should report directly to Parliament.

In any event, the powers vested in the PSC are not powers vested in ministers. Ministers have no authority to staff the Public Service of Canada. As we have seen of late there have been problems in that respect.

destitution. Avec l'apparition du gouvernement responsable dans le système constitutionnel britannique du gouvernement de Westminster, la procédure de destitution a disparu. Elle existe toujours, mais c'est une pratique révolue. Évidemment, les Américains l'ont reprise. Nous n'y avons pas recours parce que nous utilisons le système de gouvernement responsable où c'est le gouvernement tout entier qui doit être défait.

Il s'ensuit naturellement que quand quelque chose doit être fait, c'est le ministre ou le gouvernement qui intervient ou qui décide de prendre des mesures, si besoin est. Le Parlement ne donne pas d'ordre. Tels sont les principes de base bien qu'il y ait certaines exceptions dont je parlerai tout à l'heure.

Le système, composé de deux éléments, n'est pas simple. La convention du gouvernement responsable peut l'être, mais le système du pouvoir est complexe. Il y a la responsabilité ministérielle individuelle et la responsabilité ministérielle collective, comme le vice-président du comité l'a fait remarqué ce matin.

La responsabilité ministérielle collective est reliée à la convention constitutionnelle du gouvernement responsable. Le gouvernement a besoin de la confiance de la Chambre. S'il la perd, ou bien il démissionne ou bien il déclenche des élections. Ce grand principe du gouvernement responsable est censé garantir que l'assemblée législative, composée des élus du peuple, a la haute main sur l'exécutif.

Comme je l'ai dit, le système est complexe et suppose une répartition ou une dispersion du pouvoir et de la responsabilité, outre une diffusion de l'obligation redditionnelle. Nous avons dit que les ministres sont les dirigeants des ministères et des portefeuilles. Il y a aussi le cabinet sous forme de gouverneur général en conseil, qui désigne le cabinet lorsqu'il porte sa casquette juridique.

Au Canada, si l'on se compare à d'autres systèmes de Westminster, nous faisons beaucoup plus de choses par l'intermédiaire du gouverneur en conseil à cause de la contrainte de la représentation régionale. C'est le cabinet qui prend des décisions qui dans d'autres systèmes seraient prises par un ministre.

Outre les ministres et le Cabinet, il y a aussi le Conseil du Trésor. Ce conseil est créé par une loi qui lui donne le pouvoir de prendre des décisions finales. Ses pouvoirs sont conférés essentiellement par la Loi sur la gestion des finances publiques, de sorte que ses décisions n'ont pas à être soumises au cabinet.

Outre le Conseil du Trésor, il y a la Commission de la fonction publique qui est un organisme exécutif indépendant — exécutif parce qu'elle possède le pouvoir exécutif de doter les postes de la fonction publique du Canada. La CFP doit rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre, quoiqu'elle devrait probablement les rendre directement au Parlement.

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs conférés à la CFP ne sont pas des pouvoirs conférés aux ministres. Les ministres n'ont pas le pouvoir de doter les postes de la fonction publique du Canada. Comme on l'a vu dernièrement, on a rencontré quelques difficultés à cet égard.

Deputy ministers have statutory authority. In the statute books, you will find that the Financial Administration Act vests considerable authority in deputy ministers over certain administrative and management matters, as do other acts, such as the Public Service Modernization Act. There are formally delegated powers by the Public Service Commission and by Treasury Board, not the TB Secretariat. In all of those instances, the powers vested in the deputy minister are not vested in the deputy's minister. The powers are vested directly in the deputy and bypass the minister. That makes the system complex.

In respect of ministerial responsibility, there are several confusions and conundrums. I am certain that senators have been exposed to many of them and have tried to think through some of them yourselves. The first one is the assertion that no one accepts responsibility.

The point is that Parliament holds ministers or deputy ministers to account, and that is what truly matters. The issue is that someone is deemed responsible if Parliament can hold them to account; and that is what matters in terms of the successful application of the principle. The fact that ministers or others may at times deny responsibility is, in a certain sense, beside the point. People such as senators are meant to hold those people to account — to assert they are responsible. Ministers will often deny responsibility.

Our system has never assumed that as soon as one makes an allegation to a minister the minister will commit political hari-kari and resign; rather the system presupposes a tug-of-war between the legislature and the executive. To expect people to come right out and say they are responsible and culpable has never been a part of the system. It has never been part of the British system either.

Former ministers are not responsible. This is where we encounter difficulty with the term "responsible." If it means only that ministers are in charge and have an authority then, of course, it is correct. However, a former minister is not responsible because a former minister is no longer a minister. That is a truism. However, that does not mean a former minister is not responsible in the sense that he or she is culpable for what happened in the past. They can still be called to account and blamed and sanctioned. Former ministers do not get off the hook. If they are no longer the minister, if they have resigned from office, if they have resigned from the legislature, they are still accountable. If they are dead, they are still responsible. Obviously, in that case, they cannot be held accountable in the sense of being questioned, but their name and their reputation can be affected.

In that sense, there are no gaps in the system. The confusion is around the term "responsible," because we use it to mean both a duty and a power or an authority, and in English, we confuse the two. We use them interchangeably, and there is no way to get around that, but it is important not to allow the English language to get in the way of understanding the constitutional principle.

Les sous-ministres disposent d'un pouvoir légal. Vous constaterez en effet que la Loi sur la gestion des finances publiques confère des pouvoirs considérables aux sous-ministres dans certains domaines administratifs et de gestion, comme c'est le cas d'autres lois, notamment la Loi sur la modernisation de la fonction publique. Il existe des pouvoirs officiellement délégués par la Commission de la fonction publique et par le Conseil du Trésor, et non le secrétariat du Conseil du Trésor. Dans tous ces cas, les pouvoirs conférés au sous-ministre ne le sont pas à son ministre. Ils lui sont conférés directement sans passer par le ministre. C'est ce qui rend le système complexe.

En ce qui concerne la responsabilité ministérielle, la confusion et les malentendus règnent. Je suis certain que les sénateurs s'y sont confrontés souvent et ont essayé de les tirer au clair eux-mêmes. La première est l'assertion selon laquelle personne n'accepte la responsabilité.

Le fait est que le Parlement exige des comptes des ministres ou des sous-ministres et c'est cela qui a vraiment de l'importance. Le principe veut qu'une personne est jugée responsable si le Parlement peut exiger qu'elle lui rende des comptes; et c'est ce qui est important pour juger de l'application réussie du principe. Le fait que des ministres ou d'autres aient pu nier leur responsabilité est, dans un certain sens, sans pertinence. Des personnes comme les sénateurs sont censés exiger d'eux des comptes pour affirmer qu'ils sont responsables. Il arrive souvent que les ministres nient toute responsabilité.

Dans notre système, le postulat n'a jamais été que dès qu'une allégation est portée contre un ministre celui-ci s'empresse de commettre un hara-kiri politique et démissionner; non, le système présuppose plutôt un affrontement entre l'assemblée législative et le pouvoir exécutif. Le système n'a jamais prévu que les gens allaient se déclarer responsables et coupables. Cela n'a jamais fait partie du système britannique non plus.

Les anciens ministres ne sont pas responsables. C'est là que nous butons sur le mot « responsable ». S'il signifie simplement que les ministres possèdent cette responsabilité et ce pouvoir, alors, c'est exact. Toutefois, un ancien ministre n'est pas responsable puisqu'un ancien ministre n'est plus ministre. C'est une lapalissade. Cela ne signifie pas pourtant qu'un ancien ministre n'est pas responsable, en ce sens qu'il n'est pas coupable de ce qui s'est produit par le passé. On peut encore lui demander de rendre des comptes, on peut encore le blâmer ou le punir. Les anciens ministres ne s'en tirent pas impunément. Même s'ils ne sont plus ministres, même s'ils ont démissionné, même s'ils ne siègent plus à l'assemblée législative, les anciens ministres ont encore des comptes à rendre. S'ils sont morts, ils ont encore des comptes à rendre. Manifestement, en l'occurrence, on ne peut leur demander de rendre des comptes à leur posant des questions, mais leur nom et leur réputation peuvent en souffrir.

En ce sens, le système est étanche. La confusion règne au sujet du terme « responsable » parce qu'on s'en sert pour décrire à la fois une obligation et un pouvoir ou l'autorité, fait qu'on confond les deux, en anglais. On prend l'un pour l'autre, il n'y a pas moyen d'y échapper. Il ne faudrait pourtant pas laisser la langue nous empêcher de comprendre le principe constitutionnel.

There is then the assertion that nothing happens when things go wrong. The point is that it is up to Parliament, especially the House of Commons, to pressure the prime minister and the government to respond, to act. Ministerial responsibility is a form of political accountability. If the politics are not played out, nothing will happen when things go wrong. It is not a court of law. It is a court of public opinion, if you like, so it is both the responsibility of Parliament to do it and, very importantly, the capacity of Parliament to do it — the intellectual capacity to get to the point, to do the research, to ask the right questions, to make certain that someone does not escape responsibility.

There are a number of hard questions that need to be asked. The first I want to mention is that ministers do not have full executive authority over the departmental administration of public business. There are exceptions to the basic principle. It is terribly important that this be understood, because the general principle that they have authority is not entirely correct. There are qualifications that have to be made to that point. The Treasury Board, for example, sets all kinds of regulations over the administration of departments that individual ministers must follow. This is the law of the land. The Public Service Commission staffs up to and including the level of the assistant deputy minister. Ministers do not staff their departments. The Prime Minister appoints the deputy ministers that individual ministers have to work with, and the Treasury Board has its own statutory authority and delegated powers from the Treasury Board and the Public Service Commission. Again, these are not powers vested in the minister; they are vested in the deputy.

Ministers cannot be expected to accept responsibility as personal culpability for actions of their departmental officials if they did not know or should not have known, because departmental officials are not appointed by ministers. This is why we allow it to be said that ministers answer when they first hear of a problem in their department and then decide either to take some action or not to take some action, but they are not personally culpable if they did not know or should not have known, or if they were not personally involved. That is so because they have not staffed their departments. These are officials who have been staffed by someone else. That is an important point.

The next point is that ministers should be fully responsible for anything done by their political staff whether they knew it or not. If a minister appoints a political staffer, a ministerial aide, and that ministerial aide does things in any way that should not have been done, the minister has to accept that as 100 per cent personal culpability. Otherwise, there is a gap in the system. They are not public servants. If they were, the minister could say, “I did not do it, but I will find out what has happened and I will take action if necessary.”

There was a recent case in the department of immigration under a former minister in which two sets of officials were involved, one, political aides and the other, public servants. In the

Ensuite, on prétend que rien n’arrive, quand quelque chose ne va pas. Rappelons qu’il incombe au Parlement, en particulier à la Chambre des communes, de faire pression sur le premier ministre et le gouvernement pour qu’ils réagissent, qu’ils interviennent. La responsabilité ministérielle est une forme de responsabilité politique. Si la politique n’intervient pas, rien ne se produira quand les choses tournent mal. Il ne s’agit pas d’un tribunal. C’est, si l’on veut, le tribunal de l’opinion publique et il incombe donc au Parlement d’agir parce que, c’est très important, il en a la capacité : il a la capacité intellectuelle d’en venir au fait, de faire la recherche, de poser les bonnes questions pour s’assurer que quelqu’un s’acquitte de ses responsabilités.

Bon nombre de questions pointues doivent être posées. Premièrement, je tiens à dire que les ministres n’ont pas tout le plein pouvoir exécutif sur l’administration ministérielle des affaires publiques. Il y a des exceptions au principe de base. Il est absolument essentiel de bien le comprendre, puisqu’on se trompe un peu en pensant qu’ils détiennent le pouvoir en vertu d’un principe général. Il y a des nuances à apporter. Le Conseil du Trésor, par exemple, adopte toutes sortes de règlements concernant l’administration des ministères et les ministres doivent les suivre. C’est la loi de notre pays. La Commission de la fonction publique s’occupe de la dotation jusqu’au niveau du sous-ministre adjoint. Ce ne sont pas les ministres qui font la dotation à leur ministère. Le premier ministre nomme les sous-ministres avec lesquels chacun des ministres doit travailler et le Conseil du Trésor a les propres pouvoirs que lui confère la loi, sans oublier les pouvoirs délégués du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Je le répète, ces pouvoirs ne sont pas conférés au ministre, mais au sous-ministre.

On ne saurait s’attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité à titre de culpabilité personnelle pour des actes commis par les fonctionnaires du ministère, s’ils n’étaient pas au courant ou s’ils n’auraient pas dû être au courant, puisque les fonctionnaires ne sont pas nommés par les ministres. Voilà pourquoi on accepte qu’on dise que les ministres doivent réagir dès qu’ils entendent parler d’un problème dans leur ministère et décident soit de prendre des mesures ou de ne pas en prendre, mais ils ne sont pas personnellement coupables s’ils n’étaient pas au courant ou n’auraient pas dû l’être, ou s’ils n’étaient pas personnellement mêlés à l’affaire. Tout ça, parce qu’ils ne font pas la dotation de leur ministère. Il s’agit de fonctionnaires qui ont été recrutés par quelqu’un d’autre. C’est un élément important.

Par ailleurs, les ministres sont tout à fait responsables de tout ce que fait leur personnel politique, qu’ils soient au courant ou non. Si un ministre engage un membre de son personnel politique, comme adjoint ministériel, et que cet adjoint agit de manière répréhensible, le ministre doit en accepter la responsabilité, personnellement, à 100 p. 100. Autrement, il y aurait une échappatoire dans le système. Ce ne sont pas des fonctionnaires. S’ils l’étaient, le ministre pourrait dire : « Ce n’est pas moi qui l’ai fait, je vais me renseigner sur ce qui s’est produit et j’interviendrai au besoin ».

On en a vu un cas récent au ministère de l’Immigration. Sous un ancien ministre, deux groupes d’employés étaient en cause, d’une part, des adjoints politiques et de l’autre, des

case of the public servants, it was a matter of whether or not the minister knew. In the case of the political officials, it was decided that it revolved around whether the minister knew or did not know, and that should not have been the case. It should not have mattered whether the minister knew; otherwise, there is a big gap in the system.

The Australians are worried about this because, under their system, they do not even allow political staff to appear before parliamentary committees. I can speak to that later, if you wish.

We have a major problem with political staff if we do not accept the principle I have just enunciated.

Finally, public servants appearing before parliamentary committees should tell the truth, but they should not discuss matters that engage them in political discussion.

Public servants should not defend or criticize ministerial policy, decisions, or actions. We do not usually get them criticizing, but we have recently had problems where they are a little too keen to defend or promote. Except for deputy ministers, public servants do not possess authority or responsibility in their own right. Everything they do is delegated. That, of course, is true for deputy ministers for everything other than the statutory powers they have.

Public service accountability, except for some aspects of deputy minister accountability, is up the line to the deputy minister. I want to emphasize that it is to the deputy minister. Public servants below the level of deputy ministers are not accountable to the ministers. They are accountable up the hierarchy to the deputy minister. The deputy is accountable to the minister, but not the public servants below them. They speak of having a sense of being accountable to their minister, but it is important to recognize that the responsibility is up the line. That is why we have hierarchies.

In terms of deputy minister accountability, deputy ministers have statutory authority. There is no doubt about that. Other witnesses have made that clear, and you can look that up in the law books yourselves. They have statutory authority in certain matters of the management of their departments, and these powers bypass their individual ministers.

It is my view that deputy ministers should account directly to Parliament for the exercise of these powers, at least for those that come from Parliament. I also think it would strengthen the accountability system if they accounted to Parliament for those powers that are delegated to them by the Treasury Board and the Public Service Commission even though they would account to those two organizations as well.

Deputy ministers cannot account to their individual ministers or to the prime minister for these authorities, because the minister and the Prime Minister are not the source of them. These authorities come from others. The minister and the prime minister cannot instruct deputies on these things in any formal sense. It cannot order them. They can tell them what to do, just like you or

fonctionnaires. Dans le cas des fonctionnaires, il s'agissait de savoir si le ministre était au courant. Dans le cas des adjoints politiques, on a décidé qu'il s'agissait de savoir si le ministre était au courant ou pas, et il aurait dû en être autrement. Peu importe que le ministre soit au courant, en fait. Autrement, le système comporte une énorme lacune.

C'est une question qui donne du souci aux Australiens puisque dans leur régime, le personnel politique ne peut même pas comparaître devant des comités parlementaires. Je pourrai revenir là-dessus plus tard, si vous le souhaitez.

Un grave problème se pose avec le personnel politique, si on n'accepte pas le principe que je viens d'énoncer.

Enfin, les fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires doivent dire la vérité, mais ne sont pas tenus de discuter de questions politiques.

Les fonctionnaires ne peuvent ni défendre ni critiquer les politiques, les décisions ou les mesures ministérielles. On les voit rarement formuler des critiques, mais nous avons récemment eu des problèmes parce qu'ils tenaient un peu trop à défendre ou vanter leur ministère. À l'exception des sous-ministres, les fonctionnaires n'ont ni pouvoir ni responsabilité propres. Ils n'ont que des pouvoirs délégués. C'est bien entendu vrai pour les sous-ministres, pour tout ce qui n'est pas un pouvoir conféré par la loi.

La responsabilité de la fonction publique, sauf pour certains aspects incombant aux sous-ministres, remonte jusqu'au sous-ministre. J'insiste sur le fait que cela relève du sous-ministre. Les fonctionnaires de rang inférieur à celui de sous-ministre n'ont pas de comptes à rendre au ministre mais à leurs supérieurs hiérarchiques, jusqu'au sous-ministre. Le sous-ministre doit rendre des comptes au ministre, mais pas les fonctionnaires qui eux, relèvent du sous-ministre. Ils disent éprouver une certaine responsabilité envers leur ministre, mais il est important de reconnaître qu'elle n'existe qu'envers leurs supérieurs hiérarchiques. C'est la raison d'être des hiérarchies.

Pour ce qui est de la responsabilité des sous-ministres, il faut rappeler qu'il s'agit de pouvoirs conférés par la loi, indubitablement. D'autres témoins l'ont dit clairement et vous pouvez vérifier vous-même dans nos lois. Ils ont des pouvoirs conférés par la loi pour des questions de gestion des ministères, sans qu'ils aient à s'adresser à leurs ministres respectifs.

À mon avis, les sous-ministres devraient rendre des comptes directement pour l'exercice de ces pouvoirs, du moins pour ceux qui émanent du Parlement. Je pense aussi que cela renforcerait la reddition de comptes, s'ils rendaient des comptes au Parlement pour les pouvoirs qui leur sont délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, même s'ils continuaient d'en rendre aussi à ces deux organismes.

Les sous-ministres ne peuvent rendre des comptes à leurs ministres ou au premier ministre pour ces pouvoirs, puisque le ministre et le premier ministre n'en sont pas la source. Ces pouvoirs viennent d'ailleurs. Le ministre et le premier ministre ne peuvent donner d'instruction aux sous-ministres pour ces questions, du moins pas officiellement. On ne peut leur donner

I could tell the deputy what to do, but they do not have the authority to order them to do things. This comes up clearly in the sponsorship scandal.

It is in that sense that deputy ministers cannot be overruled or overwritten by their individual ministers on these matters, because the ministers do not have the authority the deputy minister does. This comes clearly to the accounting officer scheme because that presupposes the minister has the ultimate authority, and I will get to that.

In my view, the current government view creates a terrible hole in our accountability system. The view of the Privy Council Office on this matter is that deputies can be overridden by their ministers and are accountable to their ministers for all of these powers, but since the ministers cannot instruct them on these matters, therefore, they cannot fully hold them to account. In my view, that creates a big hole in the system.

It is important to stress, for those of you who worry about the question of ministerial and deputy ministerial relations that I am not talking about any new powers. These are powers already in the system, powers they already have. The system is already as I have just described it.

It is also important to emphasize that this issue is not one of creating a distinction between policy and administration. That is a theoretical academic issue that has no relevance here. The law already gives authority over certain matters to deputy ministers, and that is the point. It does not matter whether you call that policy or administration; the authority is there to act.

It is also the case, in my view, that deputy ministers are already held to account by parliamentary committees, at least in some instances, regardless of what has happened. Look at the Public Accounts Committee. To give one example, the Public Accounts Committee is holding the deputy minister of Public Works and Government Services to account. If that is not holding to account, I do not know what is. Therefore, it is fully in place already, and it is fully in place with respect to questioning, scrutinizing, passing judgment, and making comment in the sense of imposing sanctions.

In one sense, some of this is a red herring. It is already there; we just do not admit that it is.

It is also the case that parliamentary committees cannot instruct or discipline a deputy minister; only others can do that. The point is that they cannot do that to ministers either. The argument that parliamentary committees cannot instruct or discipline a deputy, the implication being they can do that to ministers, is dead wrong. They cannot instruct a minister; they cannot discipline a minister.

Parliamentary committees are also political. Much is made about the differences between Canada and the United Kingdom in this regard. There are relative differences between the two.

des ordres. Ils peuvent leur dire ce qui doit être fait, comme vous ou moi pourriez le dire à un sous-ministre, mais ils n'ont pas le pouvoir de leur donner des ordres. C'est une question qui est très claire dans le scandale des commandites.

En ce sens, le ministre ne peut contredire le sous-ministre à propos de ces questions, puisqu'il n'a pas les pouvoirs du sous-ministre. C'est une question qui est clairement soulevée dans le régime de l'agent comptable, puisqu'on présuppose que le ministre est ultimement responsable. J'en reparlerai.

À mon avis, selon l'opinion du gouvernement actuel, notre système de responsabilité comporte une énorme lacune. Selon le Conseil privé, les décisions des sous-ministres pourraient être annulées par leurs ministres, et les sous-ministres doivent rendre des comptes à leurs ministres pour tous ces pouvoirs, mais comme les ministres ne peuvent leur donner d'ordre à propos de ces questions, ils ne pourraient les en tenir complètement responsables. À mon avis, cela crée une grave lacune dans le système.

Il est important de souligner, pour ceux d'entre vous qui s'inquiètent de la relation entre les ministres et les sous-ministres, que je ne parle pas de nouveaux pouvoirs. Ce sont des pouvoirs qui existent déjà, qu'ils possèdent déjà. Le système est déjà tel que je viens de le décrire.

Il est également important de souligner le fait qu'il ne s'agit pas de créer une distinction entre la politique et l'administration. C'est une question théorique qui n'a aucune pertinence ici. La loi accorde déjà aux sous-ministres des pouvoirs dans certains domaines, et c'est de cela qu'il s'agit. Peu importe que vous appeliez cela politique ou administration; le pouvoir d'agir existe.

À mon avis, les sous-ministres sont déjà obligés de rendre des comptes aux comités parlementaires, du moins dans certains cas, peu importe ce qui s'est produit. Voyez le Comité des comptes publics. À titre d'exemple, le Comité des comptes publics exige du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux qu'il rende des comptes. Si ce n'est pas le tenir responsable, je ne sais pas ce que c'est. Ainsi, le système existe déjà et permet d'interroger, d'examiner, de juger, de faire des observations et d'imposer des sanctions.

Dans une certaine mesure, il s'agit d'un faux-fuyant. Ça existe déjà; nous ne voulons simplement pas le reconnaître.

Il est également vrai que les comités parlementaires ne peuvent pas donner d'instructions à un sous-ministre ni le discipliner; seuls d'autres ont le pouvoir de faire cela. Mais, ils ne peuvent pas non plus agir de cette manière à l'égard des ministres. L'argument selon lequel les comités parlementaires ne peuvent pas donner d'instructions ni discipliner un sous-ministre, ce qui laisse entendre qu'ils peuvent agir ainsi à l'égard des ministres, est tout à fait faux. Ils ne peuvent pas donner d'instructions à un ministre; ils ne peuvent pas discipliner un ministre.

Les comités parlementaires sont également politiques. On fait grand cas des différences entre le Canada et le Royaume-Uni à cet égard. Il y a des différences relatives entre les deux.

Parliamentary committees are political but so is the government; it is not as though deputy ministers, by being in parliamentary committees, are exposed to politics for the first time. They are in a governmental system and fully exposed to partisan politics.

My view is that there is no need to institute the UK accounting officer scheme. We simply need to acknowledge that deputy ministers have statutory authority, should be accountable to parliamentary committees and not allowed to hide behind ministerial responsibility in respect to those matters over which they have authority. It is their authority, not the minister's; they should give the account.

I think there is an important difference here with the UK. In the UK, because everything is done under the prerogative, ultimately the authority rests with the minister. When the minister wants to override an accounting officer, which is a permanent secretary or an executive agency, they can do so because they have the authority.

The authority that the permanent secretary has comes from the rules of the treasury. They are rules set by the treasury, the government department that establishes the system. That is why Ned Franks points out that our deputy ministers have a lot more power than British permanent secretaries have. They have statutory authority.

Therefore, I would think it is almost inappropriate, perhaps even illegal in some instances, for a minister to override a deputy. Can you imagine a minister overriding a deputy on a staffing issue? That would be illegal. The same should apply to a minister overriding an official on a question of financial administration or the organization of financial controls in a department. There is an important distinction between the law and the practice in Britain and the law and the practice in Canada.

I mentioned earlier these are conundrums and there are difficulties in dealing with them. The New Zealanders and Australians have gone full speed ahead with what we would call deputy minister accountability to Parliament but without saying that they have changed their system of ministerial responsibility. The equivalent of their deputy ministers — in Australia, they are called departmental secretaries and in New Zealand, they call them chief executives — have more formal authority than deputy ministers have in Canada. They have more financial authority to manage affairs and more staffing authority.

In both cases, and most recently in Australia, the deputy ministers of Australian departments employ their own staff. They are like separate employers. The closest things in Canada would be the deputy minister of the National Revenue Agency, which has that authority as well.

In those two places, it is clear that deputy ministers account to Parliament and they give full accounts for their department's performance. They are subject, in both of those countries, to

Les comités parlementaires sont politiques, mais le gouvernement l'est également. Un sous-ministre qui comparait devant un comité parlementaire n'y est quand même pas exposé à la politique pour la première fois. Ils travaillent dans un système gouvernemental où ils sont pleinement exposés à la politique partisane.

À mon avis, il n'est nullement besoin de mettre en place un régime avec un agent comptable, comme au Royaume-Uni. Il suffit de reconnaître que les sous-ministres ont des pouvoirs légaux, qu'ils doivent rendre des comptes aux comités parlementaires et qu'il ne leur est pas permis de prendre refuge derrière la responsabilité ministérielle, dans les cas où ce sont eux qui ont les pouvoirs d'agir. C'est leur pouvoir, pas celui du ministre; ils doivent en rendre compte.

Je pense qu'il y a une différence importante entre le Canada et le Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, comme tout se fait en vertu de la prerogative, le pouvoir ultimement appartient au ministre. Si un ministre souhaite annuler la décision d'un agent comptable, qui est soit un secrétaire permanent ou un dirigeant d'organisme, il peut le faire, car il en a le pouvoir.

Le secrétaire permanent détient ces pouvoirs en vertu des règles du Trésor. Ces règles sont établies par le Trésor, le ministère qui établit le système. C'est pourquoi Ned Franks mentionne que nos sous-ministres ont beaucoup plus de pouvoirs que les secrétaires permanents britanniques. Ils ont des pouvoirs légaux.

Par conséquent, je pense qu'il est presque inapproprié, à la limite peut-être même illégal, qu'un ministre impose sa volonté malgré l'avis du sous-ministre. Pouvez-vous imaginer un ministre qui se substituerait au sous-ministre dans un dossier de dotation? Ce serait illégal. Il en serait de même si un ministre voulait annuler la décision d'un fonctionnaire en matière d'administration financière ou de l'organisation des contrôles financiers du ministère. Il y a une importante distinction à faire entre la loi et la pratique britannique, d'une part, et la loi et la pratique canadienne, d'autre part.

Tout à l'heure, j'ai mentionné qu'il s'agit de malentendus et de questions difficiles à régler. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ce sont engagées à fond de train dans ce que nous appellerions la reddition de comptes du sous-ministre envers le Parlement, mais sans dire qu'ils avaient modifié leur système de responsabilité ministérielle. L'équivalent de leurs sous-ministres — en Australie, on les appelle des secrétaires ministériels et en Nouvelle-Zélande, des sous-secrétaires d'État — ont plus d'autorité formelle que les sous-ministres canadiens. Ils ont une plus grande autorité financière en ce qui concerne la gestion et la dotation.

Dans les deux cas, et depuis peu de temps en Australie, les sous-ministres embauchent leur propre personnel. Ils sont comme des employeurs distincts. Le seul au Canada qui ait un tel pouvoir est le sous-ministre de l'Agence du revenu du Canada.

Dans ces deux pays, il est clair que les sous-ministres doivent rendre pleinement compte du rendement de leurs ministères au Parlement. Ils se font sérieusement cuisiner par les comités

serious grilling from parliamentary committees. They just allow those two accountability systems to exist side by side. They have not tried to square the circle, in other words.

All of these issues are important because there have been significant political pressures on the public service over the past quarter of a century and more. I would like to emphasize that this is not a uniquely Canadian phenomenon; this is an international phenomenon. In every political system, these things are occurring and they have been building incrementally for the most part, particularly in the Westminster systems over the past quarter of a century. They wax and wane a bit but they are becoming more intense.

The pressures come from an increased concentration of power at the centre under the Prime Minister, not the Privy Council Office, which is the Prime Minister's department. There is an increased number and influence of political aides and ministerial staff. There is an increased effort to try to politicize staffing in the public service, more so in some jurisdictions than others. There is an increased effort to impose political spin on government communications, the worst case in Britain; and there is an increased demand that public servants be enthusiastic advocates of government policy initiatives — not loyal to the government of day, enthusiastic advocates of government policy positions. All of those things are coming together. You can find elements of this in the past, but it is becoming much more intense.

It is my view that the sponsorship scandal and several of the other recent debacles we have had are the consequences of those pressures. Some are obviously more extreme and serious than others, such as the sponsorship scandal, but we ought not to think of this as some sort of passing incident that we can get over.

Among the things we need to address is the independence of our professional public service as a non-partisan and merit-based public service that serves the government of the day, while at the same time staffed and governed separately from ministers. In order to take that seriously in the current context, we have to think about how we encompass the deputy ministers within the fold of the professional merit-based public service. They should be part of it — they are now prime ministerial appointments — and we should think seriously about how to do that. I think there are ways of doing that and I can speak of those later.

The fact that deputies are the link between ministers and the rest of the public service does not require that they be appointed and subject to removal or reassignment by the prime minister. To me, that seems to be a red herring in this case. The independence of the public service is intimately tied to improving the accountability of the public service, which is intimately tied to improving our system of ministerial responsibility and accountability.

parlementaires. Ils permettent que ces deux systèmes de reddition de comptes coexistent. En d'autres mots, ils n'ont pas essayé de réaliser la quadrature du cercle.

Toutes ces questions sont importantes, car de fortes pressions politiques se sont exercées sur la fonction publique au cours du dernier quart de siècle. Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'un phénomène proprement canadien; c'est un phénomène international. Dans tout système politique, ces choses se produisent et évoluent graduellement dans la plupart des cas, particulièrement dans les systèmes de gouvernement britanniques depuis un quart de siècle. Il y a des hauts et des bas, mais le mouvement s'intensifie.

Les pressions découlent d'une concentration accrue des pouvoirs au centre, entre les mains du premier ministre, pas du Bureau du Conseil privé, qui est le ministère du premier ministre. Les aides politiques et le personnel ministériel deviennent plus nombreux et plus influents. On essaie de plus en plus de politiser la dotation à la fonction publique, à certains niveaux plus qu'à d'autres. On s'efforce de plus en plus de manipuler les communications gouvernementales à des fins politiques; la Grande-Bretagne en est le pire exemple. En outre, on exige de plus en plus que les fonctionnaires se fassent les champions enthousiastes des initiatives politiques du gouvernement — non pas d'être loyaux envers le gouvernement du jour, mais des champions enthousiastes des positions politiques du gouvernement. Toutes ces influences se font sentir en même temps. On en retrouve des éléments dans le passé, mais c'est de plus en plus intense.

À mon avis, le scandale des commandites et plusieurs autres débats plus récents sont le résultat de ces pressions. Certains cas sont bien sûr plus extrêmes et plus graves que d'autres, comme le scandale des commandites, mais il ne faudrait pas y voir un quelconque incident de parcours qu'on peut surmonter.

Parmi les questions à examiner, il y a l'indépendance de notre fonction publique professionnelle, non partisane et fondée sur le principe du mérite qui sert le gouvernement du jour, tout en étant dotée et régie sans l'intervention des ministres. Pour accorder à cette question l'importance qu'elle mérite dans le contexte actuel, nous devons nous interroger sur la place des sous-ministres au sein d'une fonction publique professionnelle axée sur le mérite. Ils doivent en faire partie — à l'heure actuelle, ils sont nommés par le premier ministre — et nous devons songer sérieusement au moyen de les intégrer. Je pense qu'il y a des solutions et je vous en parlerai plus tard.

Pour que les sous-ministres assurent la liaison entre les ministres et le reste de la fonction publique, il n'est pas nécessaire qu'ils soient nommés par le premier ministre et que celui-ci puisse les remplacer ou les réaffecter. À mon avis, il s'agit là d'un faux-fuyant. L'indépendance de la fonction publique dépend très étroitement de l'amélioration de la reddition de comptes de la fonction publique qui est à son tour intimement liée à l'amélioration de notre système de responsabilité et de reddition de comptes ministérielles.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Professor Aucoin. You have used the word “responsibility,” and the phrase “hold to account.” What do you mean when you say, “hold to account?”

Mr. Aucoin: To hold to account is the second half of the accountability equation. The people who do the holding to account are the people who are the ultimate authority in the system. For example, a superior holds a subordinate to account, or Parliament holds ministers to account. When officials come before your committee, it is your responsibility not to just accept their report and say thank you very much, minister, have a nice day, but to ask them questions. It is your responsibility to scrutinize them, to have prepared yourself to ask the right questions and then pass judgment about whether or not the account they have rendered to you is adequate. Have they adequately defended what they have done? Have they told you the full truth?

You are not a court of law, but you do pass judgment over whether or not you think they have fulfilled their responsibilities and exercised their authority, as they should have. In the case of the superior-subordinate relationship, that can lead to disciplinary action or sanctions or, on the positive side, to rewards, performance pay and things of that nature.

We tend to focus on the negative side because we use the accountability regime to ensure that power is not abused, but there is a positive side as well. The holding to account is the other side of rendering an account. Someone who has the delegated authority has the obligation to render the account.

The Deputy Chairman: Is “answerable to a superior” synonymous?

Mr. Aucoin: “Answerable” is a term that we use that is in many ways misleading. To some extent, it is simply another word for “account.” You provide information, an explanation, but “to answer” can also mean that you defend or justify what you have done.

We have developed in the Canadian context the use of the word “answerability,” to describe a situation in which a minister did or did not know about an action taken by his or her departmental official or officials. In that case, they are expected to answer questions about what happened and then decide whether what happened actually did happen and whether or not action is required.

Once they have been alerted to the fact it exists, then they have to start to give a full account, defend it or justify it or take action if they cannot defend or justify it. We tend to use the same term with respect to ministers talking about Crown corporations or regulatory boards in their portfolio where they answer to Parliament but do not attempt to defend or justify what a Crown corporation has done, for example. That is a separate set of issues and we can talk about that later.

Le vice-président : Merci beaucoup, professeur Aucoin. Vous avez utilisé le mot « responsabilité » et l'expression « exiger des comptes ». Qu'entendez-vous par cette expression?

M. Aucoin : Exiger des comptes est le deuxième terme de l'équation de la reddition de comptes. Ceux qui exigent des comptes sont ceux qui détiennent le pouvoir ultime dans le système. Par exemple, un supérieur exige des comptes de la part de son subordonné, comme le Parlement exige des comptes des ministres. Lorsque les fonctionnaires comparaissent devant vous, il vous appartient non seulement d'accepter leur rapport en disant merci beaucoup, monsieur le ministre, passez une belle journée, mais encore de les interroger. C'est votre responsabilité de les interroger, de vous préparer à poser les bonnes questions puis à déterminer si les comptes qu'ils vous ont rendus sont suffisants. Ont-ils suffisamment bien défendu les mesures qu'ils ont prises? Vous ont-ils dit toute la vérité?

Vous n'êtes pas un tribunal, mais vous jugez effectivement s'ils se sont acquittés de leurs responsabilités et ont exercé leurs pouvoirs comme ils auraient dû le faire. Dans le cas d'une relation de supérieur à subordonné, cela peut entraîner des mesures disciplinaires ou des sanctions ou, à l'inverse, des récompenses, une rémunération au rendement et des choses de ce genre.

Nous avons tendance à mettre l'accent sur l'aspect négatif parce que nous utilisons le régime d'obligation de rendre compte pour nous assurer qu'on n'abuse pas du pouvoir, mais cela comporte aussi un aspect positif. Demander des comptes, c'est l'autre aspect de rendre des comptes. Quelqu'un à qui des pouvoirs ont été délégués a l'obligation de rendre compte.

Le vice-président : L'expression « répondre de ses actes devant un supérieur » est-elle un synonyme?

M. Aucoin : C'est une expression que l'on utilise et qui à bien des égards est trompeuse. Dans une certaine mesure, c'est simplement une autre façon d'exprimer la même idée, c'est-à-dire rendre des comptes. Vous fournissez de l'information, une explication, mais « répondre » peut également signifier que vous défendez ou justifiez ce que vous avez fait.

Au Canada, nous utilisons l'expression « obligation de s'expliquer » pour décrire une situation dans laquelle un ministre était au courant ou non de certains agissements de la part de ses collaborateurs. Dans un tel cas, on s'attend à ce qu'il réponde à des questions à propos de la situation puis qu'il décide si ces agissements ont bel et bien eu lieu et si des mesures s'imposent.

Une fois qu'on leur a signalé l'existence de cette situation, il faut alors que les ministres en rendent pleinement compte, qu'ils la défendent ou la justifient ou prennent des mesures s'ils sont incapables de la défendre ou de la justifier. Nous avons tendance à utiliser la même expression en ce qui concerne les ministres à propos des sociétés d'État ou des instances de réglementation qui font partie de leur portefeuille, où ils sont responsables devant le Parlement mais n'essaient pas de défendre ou de justifier les agissements d'une société d'État, par exemple. Il s'agit de questions distinctes et nous pourrions en parler plus tard.

It is also the case that we sometimes use the term to refer to what public servants do when they appear before committees. They give an answer. We say they do not give a full account because they should not be defending or promoting what has happened, except perhaps in the case of deputies who have to defend themselves. We have allowed that term, however, to become one of confusion in the context of the system because it creates a situation where we suggest that ministers are not fully accountable in exercising their authority.

There was a long debate at the Gomery commission with the Clerk of the Privy Council around the question of accountability and answerability. It is clear that at times, the distinction stands and at other times, it just collapses. It is part of the problem of a common language sometimes dividing us. If "answerability" means giving a full account, then in terms of English it would mean that. In terms of practice, it sometimes does not.

Senator Harb: "Legitimacy" intrigued me a bit. With regard not only to lines of authorities but also to reporting, to whom are ministers and deputy ministers accountable?

The difference between a deputy minister and a minister is that ministers have way too many bosses. For example, ministers are accountable to the prime minister, who appoints them. They are responsible or accountable to Parliament because, whether we like it or not, through the mechanism of confidence and non-confidence, Parliament can do much damage to the reputation of a minister should they choose to and therefore affect his or her position. They are ultimately accountable to constituents. We often have situations where constituents have a stake when a minister takes a position on an issue.

Deputy ministers have only two bosses, and ultimately only one, the prime minister. If there were a clash between a deputy minister and a minister, depending on the issues, I would bet 10 to one that if the deputy minister were right, he would prevail.

As the government is evolving as a democracy, if the prime minister were to appoint ministers who are not parliamentarians but have expertise and knowledge in a particular field, they would not have to worry about all of these other things that may from time to time conflict with their position as ministers. This would allow the minister to focus fully on the job. Would such ministers have any legitimacy? Would that serve democracy, as we know it?

Mr. Aucoin: As you say, ministers have a number of bosses: the prime minister, Parliament and constituents. However, deputy ministers have more than two bosses. They certainly have the prime minister and, to some extent, their individual minister, although I agree with your characterization. They also have to give an account to the Public Service Commission, if the Public Service Commission delegates staffing authority to them, which it

Nous utilisons aussi parfois l'expression en ce qui concerne des fonctionnaires qui comparaissent devant des comités. Ils fournissent une réponse. Mais il ne s'agit pas d'une reddition de comptes à proprement parler puisqu'ils ne devraient pas défendre ou promouvoir ce qui s'est passé, sauf peut-être dans les cas des sous-ministres qui doivent se défendre. Cependant, cette expression prête à confusion dans le contexte du système parce qu'elle crée une situation qui nous laisse entendre que les ministres ne sont pas entièrement responsables dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Il y a eu un long débat à la commission Gomery avec le greffier du Conseil privé à propos de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer. Il est clair que parfois la distinction existe et parfois elle disparaît complètement. Cela fait partie du problème d'une langue commune qui parfois nous divise. Si par « obligation de s'expliquer », on veut dire rendre pleinement compte de ses actes, alors c'est ce que cela signifierait dans la version anglaise qui est « answerability ». Pour ce qui est de la pratique, parfois ce n'est pas le cas.

Le sénateur Harb : Le terme « légitimité » m'intrigue un peu. En ce qui concerne non seulement la hiérarchie des pouvoirs mais aussi la reddition de comptes, à qui les ministres et les sous-ministres doivent-ils rendre des comptes?

La différence entre un sous-ministre et un ministre, c'est que les ministres ont beaucoup trop de patrons. Par exemple, les ministres sont responsables devant le premier ministre, qui les nomme. Ils sont responsables devant le Parlement parce que, que cela nous plaise ou non, par le biais du mécanisme de confiance ou de censure, le Parlement peut nuire à la réputation d'un ministre et par conséquent compromettre son poste. Au bout du compte, ils sont responsables devant les électeurs. Il arrive souvent que les électeurs soient intéressés par une position adoptée par un ministre sur une question.

Les sous-ministres n'ont que deux patrons, et au bout du compte ils n'en ont qu'un, le premier ministre. En cas de conflit entre un sous-ministre et un ministre, selon la nature du problème, il y aurait fort à parier que si le sous-ministre avait raison, c'est lui qui l'emporterait.

Au fur et à mesure que le gouvernement évolue en tant qu'instance démocratique, si le premier ministre devait nommer des ministres qui ne sont pas des parlementaires mais qui possèdent des connaissances dans un domaine en particulier, ceux-ci n'auraient pas à se préoccuper de tous les autres aspects qui pourraient parfois ne pas concorder avec leur poste de ministre. Cela permettrait aux ministres de se concentrer pleinement sur le travail. Quelle serait la légitimité de tels ministres? Est-ce que cela servirait les intérêts de la démocratie, telle que nous l'entendons?

M. Aucoin : Comme vous l'avez dit, les ministres ont un certain nombre de patrons : le premier ministre, le Parlement et leurs électeurs. Cependant, les sous-ministres ont plus de deux patrons. Il y a évidemment le premier ministre et jusqu'à un certain point leur propre ministre, bien que je sois d'accord avec votre interprétation. Ils doivent aussi rendre des comptes à la Commission de la fonction publique, si la Commission de la

now does, and it will much more aggressively hold them to account. They also have to give an account to Treasury Board, which gives them their authority. They are scrutinized by various agencies of Parliament, including the Auditor General.

There are variations in the Westminster system. If you are travelling to other countries, be aware that things can look alike when they are not. The Canadian prime minister is the strongest prime minister of all the Westminster systems. In Britain and Australia, ministers have a greater say over the appointment and removal of deputies. You could not characterize the situation in other places as you have the Canadian situation.

New Zealand has an independent process for appointing deputy ministers. There is the model that inspires me to argue that we should have a more independent process of appointing deputy ministers. I would not recommend exactly the same process, but a process along that line.

In some jurisdictions, there are ministers who are not parliamentarians. There are northern European parliamentary systems where ministers are not parliamentarians. They are legitimate in the sense that they are appointed to hold that office and the government still operates under what we call the "confidence convention." It is a question of whether it is an effective way in which to proceed. We do have some ministers, from time to time, who, while they are parliamentarians, are not members of the House of Commons and therefore, do not have constituents. Members around this table have been ministers, and that is the fully legitimate in the context of our system of constitutional government. It can at times raise difficulties in terms of accountability to Parliament, but we have ways of dealing with that. In Australia, for example, there are powerful ministers from the Australian Senate, and they have ways of dealing with reporting to the two Houses.

In the context of the Canadian political culture at this time, however, I think that it would not be considered democratically legitimate to have the majority of ministers come from outside the House of Commons; neither members of the House of Commons nor the Senate. It is still possible that prime ministers can be senators, but that tradition is long gone as a real possibility in the context of our system.

I am not certain that your suggestion would necessarily remove some of the tensions that we have in the system. We already have senior administrative managers and deputy ministers.

Senator Murray: It could add new ones.

Mr. Aucoin: It might well add new ones.

fonction publique leur délègue un pouvoir de dotation, ce qui est le cas maintenant et elle les obligera de façon beaucoup plus rigoureuse de rendre des comptes à cet égard. Ils doivent également rendre des comptes au Conseil du Trésor, qui leur confère leurs pouvoirs. Ils font l'objet d'examen minutieux de la part de divers organismes du Parlement, y compris le vérificateur général.

Il existe des variantes dans le système de gouvernement britannique. Certaines situations qui pourraient paraître semblables dans d'autres pays ne le sont pas. Le premier ministre canadien est le premier ministre le plus puissant de tous les régimes de gouvernement britannique. En Grande-Bretagne et en Australie, les ministres ont un plus grand pouvoir de décision pour ce qui est de la nomination et du renvoi de sous-ministres. Les situations qui existent dans d'autres pays diffèrent de celles qui existent au Canada.

La Nouvelle-Zélande a un processus indépendant pour nommer les sous-ministres. Le modèle en vigueur dans ce pays m'incite à soutenir que nous devrions avoir un processus plus indépendant pour la nomination des sous-ministres. Je ne recommanderais pas précisément le même processus, mais un processus qui s'en rapproche.

Dans certains pays, il y a des ministres qui ne sont pas des parlementaires. Il existe certains régimes parlementaires en Europe du Nord où les ministres ne sont pas des parlementaires. Ils exercent un rôle légitime en ce sens qu'ils sont nommés pour exercer cette charge et que le gouvernement continue de fonctionner selon le principe de la confiance, comme nous l'appelons. Il reste à savoir si cette façon de faire est efficace. Parfois, certains ministres sont des parlementaires sans être députés et ils n'ont par conséquent pas d'électeurs. Certains membres du comité ici présents ont été ministres, et cela est pleinement légitime dans le contexte de notre régime de gouvernement constitutionnel. Cela peut parfois présenter des difficultés pour ce qui est de rendre des comptes au Parlement, mais nous avons des moyens de les résoudre. En Australie, par exemple, il y a des ministres puissants du Sénat australien qui ont des moyens pour assurer la reddition de comptes aux deux chambres.

Dans le contexte de la culture politique canadienne pour l'instant, je crois que cela ne serait pas considéré légitime sur le plan démocratique que la majorité des ministres soient recrutés à l'extérieur de la Chambre des communes; c'est-à-dire qu'ils n'aient été ni député ni sénateur. Il est toujours possible que des premiers ministres soient des sénateurs, mais dans notre régime, cette tradition a disparu depuis longtemps et ne constitue pas une réelle possibilité.

Je ne suis pas sûr que ce que vous proposez éliminerait forcément certaines des tensions qui existent au sein du système. Nous avons déjà des cadres supérieurs et des sous-ministres.

Le sénateur Murray : Cela permettrait d'en ajouter de nouveaux.

M. Aucoin : Cela pourrait fort bien en ajouter de nouveaux.

The real difficulty with appointing experts in particular areas at the top of organizations is that, while there are always exceptions, they tend to turn out to be dangerous. They are dangerous because they think they know everything about their organization, and all specialists know that they have limited knowledge over the full range of issues in the area of their specialization.

It is much better to have a generalist at the top of an organization, and that is what the majority of our deputy ministers have become. They are generalist administrators. They are not specialists, per se, in the subject matter of their departments. That does raise an issue at times because it means you have to go down the hierarchy to find the substantive expertise in the department.

Many organizations have problems and it is exacerbated to some extent in Canada because of the degree to which, at least in the past, we have too often moved deputy ministers with considerable frequency. They are barely finding the executive washroom in a department before they are moved to another department. There have been some attempts to deal with that recently, but I have not seen the recent figures on whether the government has been successful in that regard.

The long answer to your question is there is a constitutional legitimacy to doing that, but it would be suspect in terms of a democratic political culture.

Senator Harb: Tell me a bit about the American system where there are non-elected secretaries. How does that affect the legitimacy of their democratic system?

With respect to your point that if the government appointed non-elected people, you mentioned accountabilities, but those people can still appear before parliamentary committees and before the House on a motion by the House should the House so choose. They can do all of that, and we do this from time to time on subject matter. In the other House, sometimes we used to bring in people from the public service to answer questions concerning legislation.

Leadership is to take people where they do not want to go, not where they want to go. Resistance is not a reason for the government not to explore it, and that is not to short-circuit Parliament. Parliament will continue to be a legislative entity that deals purely and simply with legislation. To a large extent, the executive and legislative are intermixed, where the executive is also in Parliament, in a sense. Some people would say that it is overpowering Parliament and diminishing the role of legislators as a result. There are those, perhaps in the minority, who say there should be a complete division between the executive and the legislative bodies of government, and, therefore create more substantive debates.

La véritable difficulté que présente la nomination de spécialistes dans des domaines particuliers aux échelons supérieurs des organisations, c'est que, même s'il y a toujours des exceptions, ils ont tendance à devenir dangereux. Ils sont dangereux parce qu'ils pensent tout savoir à propos de leur organisation et tous les spécialistes savent qu'ils ont des connaissances limitées quant à la gamme complète des questions qui relèvent de leur spécialisation.

Il est nettement préférable d'avoir un généraliste aux échelons supérieurs d'une organisation, et c'est ce que sont devenus la majorité de nos sous-ministres. Ce sont des administrateurs généralistes. Ce ne sont pas de véritables spécialistes dans le domaine dont s'occupent leurs ministères. Cela crée parfois des problèmes parce qu'il faut alors descendre dans la hiérarchie pour trouver ceux qui connaissent à fond le ministère.

De nombreuses organisations ont des problèmes qui sont exacerbés dans une certaine mesure au Canada en raison de la fréquence avec laquelle, du moins par le passé, on a transféré les sous-ministres d'un ministère à l'autre. À peine ont-ils repéré les toilettes réservées à la haute direction dans un ministère, qu'on les transfère à un autre ministère. On a essayé récemment de remédier à ce problème, mais je n'ai pas vu de chiffres récents indiquant si le gouvernement y était parvenu.

Pour faire une réponse longue à votre question, une telle mesure est légitime sur le plan constitutionnel, mais serait suspecte sur le plan de la culture politique démocratique.

Le sénateur Harb : Parlez-moi un peu du régime américain où il y a des secrétaires non élus. Comment cela influe-t-il sur la légitimité de leur système démocratique?

En ce qui concerne votre argument selon lequel si le gouvernement nomme des personnes qui n'ont pas été élues, cela pose des difficultés au niveau de la reddition des comptes, mais ces personnes peuvent quand même comparaître devant les comités parlementaires et devant la Chambre à la suite d'une motion présentée par la Chambre, si c'est ce que décide la Chambre. Cela est tout à fait possible, et c'est ce que nous faisons de temps à autre. Dans l'autre endroit, nous convoquons parfois des représentants de la fonction publique pour répondre à des questions portant sur des lois.

Le leadership, c'est d'amener les gens là où ils ne veulent pas aller et non pas les amener là où ils veulent aller. La résistance n'est pas une raison qui doit empêcher le gouvernement d'envisager une telle possibilité, et cela ne vise pas à court-circuiter le Parlement. Le Parlement continuera d'être une entité législative qui s'occupe purement et simplement d'édicter des lois. Dans une grande mesure, les pouvoirs exécutif et législatif sont entremêlés, puisque dans un certain sens, le pouvoir exécutif se trouve également au Parlement. Certains diraient qu'il est en train de dominer le Parlement et de diminuer par conséquent le rôle des législateurs. Il y a ceux, sans doute une minorité, qui considèrent qu'il devrait exister une division complète entre les organes exécutifs et législatifs du gouvernement, de façon à susciter de véritables débats de fond.

I know many people who want to abolish the Senate and have an elected democratic Senate that responds to the needs of the people, but in the absence of division between the executive and the legislative bodies, I will submit that the only legitimate body that does debate substantive issues is a Senate, such as the one we have now.

I would like your comment on that.

Mr. Aucoin: The first point is that the American system is not a different kind of parliamentary system, it is a different kind of system altogether. Parliament is not a weak Congress, and Congress is not a Parliament.

In the Canadian context, we elect our ministers so they can participate fully in the accountability process that occurs within the House.

It is quite clear, if you look at the American system, the degree to which secretaries do not have to participate in that accountability process in either of the Houses of Congress. It is so clear, if you compare, for example, Tony Blair's experience in the British Parliament over the Iraqi war and President Bush's experience in the United States. President Bush does not have to appear at all. In the American tradition, he does not even have to hold press conferences.

The accountability dynamic is greatly lacking in the American system because they try to use other devices to get at the same thing, and those other devices are that they share executive and legislative powers.

The Americans have a separation of powers, and that is confusing; they share powers rather than separate them. When the President appoints a secretary the Senate can veto the appointment. The same is true if the President appoints a member to the Supreme Court. The President can veto legislation passed by Congress. They share in each other's powers in a quite different way and this design limits the powers of government. The American constitutional system approaches the issue from that perspective rather than the accountability perspective.

It is incorrect to say that the executive overpowers the legislature in the parliamentary system. There is a certain sense in which the political dynamics of party government have produced great variations among the Westminster systems in this regard, but the government of the day is fully responsible to the House of Commons in all of the Westminster systems.

I do not think the system of responsible government is in any way broken in that regard. We create a mythic past that never existed when we talk about Parliament having greater control in the past. We have had majority governments since 1867, and if you think majority governments are the problem, then we have had them from the outset.

Je sais que beaucoup de gens veulent abolir le Sénat et avoir un Sénat démocratique élu qui répond aux besoins de la population, mais compte tenu de l'absence de séparation entre les organes exécutifs et législatifs, je dirai que la seule instance légitime qui tient de véritables débats de fond est un Sénat, comme celui que nous avons maintenant.

J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

M. Aucoin : Le premier point, c'est que le régime américain ne représente pas une forme différente de régime parlementaire, c'est en fait un régime entièrement différent. Le Parlement n'est pas un faible Congrès, et le Congrès n'est pas un Parlement.

Dans le contexte canadien, nous élisons nos ministres afin qu'ils puissent pleinement participer au processus de reddition des comptes qui existe à la Chambre.

En ce qui concerne le régime américain, on constate très clairement à quel point les secrétaires n'ont pas à participer au processus de reddition des comptes dans l'une ou l'autre des chambres du Congrès. Cela est d'autant plus clair si vous comparez par exemple l'expérience de Tony Blair au Parlement britannique au moment de la guerre d'Irak et l'expérience du président Bush aux États-Unis. Le président Bush n'est absolument pas tenu de comparaître devant quelque instance que ce soit. Selon la tradition américaine, il n'est même pas obligé de tenir des conférences de presse.

La dynamique de la reddition des comptes est nettement absente du régime américain parce qu'ils essaient d'utiliser d'autres moyens pour obtenir le même résultat, et ces autres moyens, c'est le partage des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Le régime américain prévoit la séparation des pouvoirs, et c'est ce qui prête à confusion, à savoir qu'il partage les pouvoirs plutôt qu'il ne les sépare. Lorsque le président nomme un secrétaire, le Sénat peut opposer son veto à la nomination. La situation est la même si le président nomme un juge à la Cour suprême. Le président peut opposer son veto aux lois adoptées par le Congrès. Ils partagent leurs pouvoirs respectifs d'une façon toute à fait différente et cela limite les pouvoirs du gouvernement. C'est dans cette perspective que fonctionne le régime constitutionnel américain plutôt que dans la perspective de la reddition de comptes.

Il est inexact de dire que dans le système parlementaire, l'exécutif l'emporte sur le législatif. En un certain sens, la dynamique politique du gouvernement par les partis a donné des différences importantes entre les différents systèmes de gouvernement britanniques, mais dans tous les systèmes parlementaires de tradition britannique, le gouvernement du jour est pleinement responsable devant la Chambre des communes.

De ce point de vue, je ne pense pas que la formule du gouvernement responsable soit remise en cause. On crée de toutes pièces un passé mythique qui n'a jamais existé lorsqu'on dit qu'autrefois, le Parlement exerçait davantage de contrôle. Nous avons eu des gouvernements majoritaires depuis 1867, et si vous pensez que le problème est dû aux gouvernements majoritaires, ce sont eux qui ont exercé le pouvoir depuis les origines.

There was a short period in Britain between the 1830s and the 1860s when governments were defeated continuously without there being elections, so Parliament formed new governments. However, that passed with the solidification of the party system in the 1860s and particularly with the extension of the franchise, which made parties even more important.

There are important variations, and Canada has been seen to suffer to some extent in this regard. Australia, for example, has had a powerful Senate, which has greatly controlled the Australian government. The Australian House of Representatives is a weak institution, if you want to think of it in terms of being controlled by government. The Australian Senate, however, is now, for the first time in almost three decades, under the control of the government. People in Australia are now worrying about a government that can control both Houses, so some of the advantages of the Australian elected Senate system disappeared with the elections in July that produced a majority under the control of the government.

New Zealand was always considered to have a very weak legislature, but then it changed its electoral system to a system of mixed proportional representation, and now they have governments that have to scramble. A new majority coalition government was formed the other day, for example. They have had several coalition minority governments over the last little while, and, of course, that produces huge restraints on the government and brings the Parliament alive. In New Zealand, where it is only a single House, Parliament has become an important House. The legislative committees have become important because the government does not control them.

In Britain, there has been more of a tradition of parliamentary committees and government backbenchers exercising greater independence largely because it was assumed backbenchers could exercise greater independence without bringing down the government. Margaret Thatcher suffered many legislative defeats with little attention to those defeats, certainly in the Canadian press, because that was considered the norm in Britain. However, Tony Blair's government has imposed party discipline, and I do not know whether the Blair government has had any parliamentary defeats; certainly, it is only a handful compared to the Thatcher government.

The British system is changing in terms of the understanding. It is also, of course, partly a function of a large House of Commons. If you have a good parliamentary majority, you can tolerate 30 or 40 MPs who are "backbench deviants," if you like. In Canada, it has not been that close.

It is also the case in Britain that more MPs have safe seats. Prime ministers cannot exercise the same degree of discipline over them because they will be re-elected come hell or high water.

Il y a eu en Grande-Bretagne une courte période, entre les années 1830 et 1860, où les gouvernements ont été continuellement battus sans qu'il y ait d'élections, et c'est donc le Parlement qui formait les nouveaux gouvernements. Néanmoins, on a remédié à la situation grâce à la solidification du régime des partis dans les années 1860, et particulièrement grâce à l'extension du droit de vote, qui a rehaussé l'importance des partis.

Il y a donc des différences importantes, et de ce point de vue, on considère que le Canada a été dans une certaine mesure pénalisé. L'Australie, par exemple, s'est dotée d'un Sénat puissant qui a exercé un contrôle important sur le gouvernement australien. La Chambre australienne des représentants est une institution faible par rapport au contrôle exercé par le gouvernement. En revanche, pour la première fois en près de 30 ans, le Sénat australien est actuellement placé sous le contrôle du gouvernement. Aujourd'hui, les Australiens s'inquiètent du fait que le gouvernement puisse contrôler les deux chambres et qu'en conséquence, certains avantages de la formule australienne d'un Sénat élu aient disparu lors des élections de juillet qui ont donné une majorité contrôlée par le gouvernement.

On a toujours considéré que la Nouvelle-Zélande avait un ordre législatif très faible, mais elle a modifié son système électoral pour adopter une formule de représentation proportionnelle mixte qui oblige les gouvernements à se démener. L'autre jour, par exemple, un nouveau gouvernement majoritaire de coalition s'est formé. Il y avait eu précédemment plusieurs gouvernements de coalition minoritaires et naturellement, une telle situation limite la marge de manoeuvre des gouvernements et ravive l'institution parlementaire. En Nouvelle-Zélande, où il n'y a qu'une Chambre, le Parlement est devenu une Chambre importante. Les comités législatifs sont importants parce que le gouvernement ne peut pas les contrôler.

En Grande-Bretagne, la tradition des comités parlementaires est restée plus vivace et les simples députés du parti gouvernemental ont fait preuve d'une plus grande indépendance parce qu'on supposait qu'ils pouvaient agir plus librement sans risquer de faire tomber le gouvernement. Margaret Thatcher a subi plusieurs revers législatifs qui n'ont guère suscité d'attention, du moins dans la presse canadienne, car on les considérait comme des phénomènes normaux en Grande-Bretagne. En revanche, le gouvernement de Tony Blair a imposé la discipline de parti et je ne pense pas qu'il ait subi de revers au Parlement, ou du moins, il en a subi très peu par rapport au gouvernement Thatcher.

Le système britannique évolue au niveau de la compréhension. C'est sans doute dû, naturellement, aux effectifs de la Chambre des communes. Un gouvernement qui dispose d'une bonne majorité parlementaire peut s'accommoder de 30 ou 40 « députés déviants ». Au Canada, la situation est différente.

Il se trouve également qu'en Grande-Bretagne, un plus grand nombre de députés occupent un siège sûr. Les premiers ministres ne peuvent leur imposer le même niveau de discipline, puisqu'ils vont être réélus quoi qu'il arrive.

It is also the case, particularly under Margaret Thatcher and it is true in Australia, that party caucuses in those countries are able to exercise control. One of the forgotten things in the Canadian context is our prime ministers are powerful because their caucuses cannot get rid of them. They once could, but they no longer can. When the Liberal government turned to a national leadership convention to select Mackenzie King, he told his caucus right up front, "You did not elect me; you cannot dispose of me."

Margaret Thatcher could not do that. Within 24 hours, her caucus threw her out of office. Bob Hawke in Australia, who was as powerful in Australia as Thatcher was in England, was thrown out in the 1980s. He stayed with the party.

In New Zealand, David Lange's caucus deposed him.

Tony Blair survives in Britain, with all of his troubles over the last two years, because the British Labour Party has a process more or less like the Canadian parties. It would take the party eight months to get rid of him, and there would be blood all over the floor by the time he was gone. Notwithstanding the fact there has been strong opposition to Blair within the Labour Party, they do not have the useful device of getting rid of him within 24 hours, as the Tories were able to get rid of Margaret Thatcher.

In all of those respects, in the Parliament and the executive, the dynamic is different here in Canada. It seems to me the key thing in the Canadian context is the extent to which we have had the right kinds of processes for getting at holding government to account and competent people to be able to do that account.

Let me mention two things. I know that when Jim Mitchell was here, he talked about the capacity to enhance parliamentary committees. One of those things is the capacity to be able to really zero in on and use the questioning process to get at something. Those of us who have appeared before House committees find it frustrating; everyone gets their two minutes, and nothing can happen in that context. In the British system, the chair often asks most of the questions.

Canada has traditionally suffered from the fact that in parliamentary committees, particularly on the opposition side, there often are not a sufficient number of former ministers. The tradition in Canada is that when ministers lose, they leave. For example, on the present Standing Committee on Public Accounts, I think I am correct in stating that there is no one who has government experience. No one has been on the other side of the House, at least not in the federal system. Nobody knows where the bodies are buried. The British Public Accounts Committee, for example, is chaired by a former minister of the treasury, who is fully aware of what goes on inside government.

If you looked at the Standing Committee on Public Accounts first round of questioning on the sponsorship scandal, you could see they did not really know how the other side of government operates. Their questioning of Jean Pelletier, it seems to me,

Il se trouve également qu'en particulier du temps de Margaret Thatcher et dans le système australien, les caucus ont pu exercer un certain contrôle. On a tendance à oublier que dans le contexte canadien, nos premiers ministres sont puissants parce que leurs caucus ne peuvent pas se débarrasser d'eux. Ils pouvaient le faire autrefois, mais ils ne le peuvent plus aujourd'hui. Lorsque le gouvernement libéral a convoqué une convention nationale pour choisir Mackenzie King, celui-ci a dit immédiatement à son caucus : « Vous ne m'avez pas élu; vous ne pouvez pas me destituer ».

Margaret Thatcher n'aurait pas pu faire cela. Son caucus l'a destituée en 24 heures. En Australie, Bob Hawke, qui était aussi puissant que Thatcher l'était en Angleterre, a été destitué dans les années 80. Il n'a pas quitté le parti.

En Nouvelle-Zélande, le caucus de David Lange s'est débarrassé de lui.

Tony Blair survit en Grande-Bretagne, malgré toutes les difficultés qu'il a connues ces deux dernières années, parce que le Parti travailliste britannique applique une formule plus ou moins comparable à celle des partis politiques canadiens. Le parti ne pourrait se débarrasser de lui qu'au bout de huit mois et au prix de sanglantes manœuvres. Malgré la forte opposition suscitée par Blair au sein du Parti travailliste, son caucus n'a pas ce qu'il faut pour se débarrasser de lui en 24 heures, contrairement aux Tories qui ont pu se débarrasser de Margaret Thatcher.

Sur tous ces points, la dynamique est différente ici au Canada, tant au Parlement que dans l'exécutif. Dans le contexte canadien, la possibilité d'amener le gouvernement à rendre des comptes et la présence de personnes compétentes pour le faire ont joué un rôle clé.

Je voudrais signaler deux choses. Je sais que lorsque Jim Mitchell était ici, il a parlé de la possibilité d'améliorer le système des comités parlementaires. Il y a tout d'abord le recours aux questions pour obtenir quelque chose. Ceux d'entre nous qui ont comparu devant les comités de la Chambre y trouvent beaucoup de frustration; chacun a droit à ses deux minutes et dans ce contexte, on ne peut s'attendre à rien de bon. Dans le système britannique, c'est souvent le président qui pose l'essentiel des questions.

Le Canada a toujours souffert du fait que dans les comités parlementaires, en particulier du côté de l'opposition, les anciens ministres font trop souvent défaut. Selon la tradition canadienne, un ministre qui perd doit s'en aller. Par exemple, dans l'actuel Comité permanent des comptes publics, il n'y a, sauf erreur de ma part, pas un seul député qui ait l'expérience d'un poste gouvernemental. Personne n'a siégé de l'autre côté de la Chambre, du moins pas au niveau fédéral. Personne ne sait où les cadavres sont enterrés. Le Comité britannique des comptes publics, quant à lui, est présidé par un ancien ministre des Finances qui est parfaitement au courant de ce qui se passe au gouvernement.

Regardez le premier tour de questions posées au Comité permanent des comptes publics sur le scandale des commandites et vous verrez que les auteurs de ces questions ne connaissaient pas le mode de fonctionnement du gouvernement. À mon avis, les

indicated that they had little ministerial experience. That speaks to the capacity of the House. You do not have in your parliamentary committees, particularly on the opposition side, people who have been ministers. They simply do not have the experience to ask the right questions.

Senator Mitchell: Dr. Aucoin, I thank you for your extremely interesting and balanced presentation. I have known of you for years. I studied political science at Queen's after you were there, and I have studied a good deal of what have you written.

I think I agree with you, and I think I want to agree with you, but I have a concern with the erosion of power in the political sphere, understanding the concentration of power within that sphere and differentiating the erosion of power. If we take power from politicians and give it to people who are not accountable to the electorate, then we run the risk of eroding democracy.

We tend to diminish the power of certain forms of accountability in our system. We diminish the power of the electorates' ability to hold government accountable. For example, the federal Liberals just lost a majority in the last election. That is not insignificant. Mulroney's government was reduced to two members. That is not insignificant. Cabinet ministers are defeated all the time. Members of Parliament are defeated all the time. In a sense, the risk we run is that we diminish that because we think that committees and Parliament are not properly holding ministers accountable. We actually want to give committees and Parliament more power over yet another person, a deputy minister, if that is what you are saying.

I do agree with you that we do not need the model used in the United Kingdom, but what you are really saying is that we need to look, in a large part, at the role of the deputy minister and at the deputy minister's independence.

How would you hire the deputy minister in a way that would enhance his or her independence from being partisan or political? How could you do that without taking away the minister's or prime minister's ability to manage the deputy minister?

Mr. Aucoin: I fully share your concern about the importance of democratic control, especially through the electorate. I underline the important point you make about the electorate holding government to account in the several ways in which you have mentioned it. Electorates have done that and clearly do it, which is one of the reasons I think our system actually works and is not fundamentally broken in that sense.

I do not want to give the impression that it is fundamentally broken in any of those ways. I am not making any recommendations to change our system of ministerial responsibility or responsible government.

I think it important that we not take authority away from politicians unless there are very good reasons to do so, and we do that in some respects. We take power away from politicians when

questions posées à Jean Pelletier trahissent une piètre connaissance des milieux ministériels. Et la capacité d'action de la Chambre s'en ressent. Dans les comités parlementaires, et particulièrement du côté de l'opposition, il n'y a pas d'anciens ministres. Les députés n'ont pas l'expérience nécessaire pour poser les bonnes questions.

Le sénateur Mitchell : Monsieur Aucoin, je vous remercie pour cet exposé très intéressant et parfaitement équilibré. Je vous connais depuis des années. J'ai étudié les sciences politiques à l'Université Queen's après que vous y eûtes enseigné et j'ai étudié une bonne partie de vos écrits.

Je pense et je souhaite être d'accord avec vous, mais je me préoccupe de l'érosion des pouvoirs dans la sphère politique, compte tenu de la concentration des pouvoirs dans cette sphère et de l'érosion inégale des pouvoirs. Si on prive la classe politique de ses pouvoirs pour les confier à des individus qui n'ont pas de comptes à rendre à l'électorat, on risque de saper la démocratie.

Nous avons tendance à restreindre le pouvoir de certaines formes de reddition de comptes dans notre système. Nous restreignons le pouvoir de l'électorat de demander des comptes au gouvernement. Par exemple, les libéraux fédéraux viennent de perdre la majorité lors des dernières élections. Ce n'est pas négligeable. Le parti du gouvernement Mulroney s'est retrouvé représenté par deux députés. Il arrive couramment que des membres du Cabinet soient battus. Il en va de même des députés. En un sens, nous risquons de minimiser cette réalité parce que nous croyons que les comités et le Parlement n'obligent pas suffisamment les ministres à rendre des comptes. En fait, nous voudrions conférer aux comités et au Parlement des pouvoirs supplémentaires sur les sous-ministres, si c'est bien le sens de votre proposition.

Je conviens avec vous que nous ne voulons pas du modèle utilisé au Royaume-Uni mais qu'en fait il faudrait examiner effectivement le rôle du sous-ministre et son indépendance.

Comment embaucher le sous-ministre de façon à ce qu'il soit plus indépendant, qu'il n'y ait pas de risque de partisanerie ou d'ingérence politique? Comment le faire sans retirer au ministre ou au premier ministre la possibilité de gérer le sous-ministre?

M. Aucoin : Je suis entièrement d'accord avec vous quant à l'importance du contrôle démocratique, en particulier de celui qu'exerce l'électorat. Comme vous, j'insiste sur le fait que l'électorat, de différentes façons, oblige le gouvernement à rendre des comptes. C'est ce qu'a toujours fait l'électorat et ce qu'il continue de faire et c'est une des raisons pour lesquelles je dirais que notre système marche et ne présente pas de problèmes fondamentaux.

Je ne voudrais pas que vous croyiez que le système ne marche plus du tout à cet égard. Je ne recommande pas de modifier notre système de responsabilité ministérielle ou de gouvernement responsable.

Il est important de ne pas retirer aux politiques leur pouvoir à moins qu'il y ait de très bonnes raisons de le faire. Or nous leur retirons certains pouvoirs quand nous créons des organismes

we establish quasi-judicial administrative agencies, and we think it is in the public interest that they do not do that. Politicians usually establish them because they think it is also useful that they involve themselves in those things.

We have established independent staffing of the public service because we think it is in the public interest to have a national institution. I think it is clear that the evidence everywhere shows that is the case.

The political systems that have politically appointed staff run a grave risk. One has to go no further than looking at the effects of the hurricane in New Orleans to see what happens when political appointees who are not professional public servants are appointed to head agencies such as FEMA.

One takes power away from the democratic process with great caution and when it can be fully justified. I would like to emphasize that I do not think that what I have been referring to in any way is a case of taking power away from politicians, because the powers that I think deputy ministers should account to Parliament for are powers they already have. The decision has been made that it is important that deputies have these powers over financial controls.

Senator Mitchell: Why are you saying it is different now?

Mr. Aucoin: The important thing is to fill the gap. To say that deputies are accountable to ministers for the exercise of those authorities is, to my mind, to establish a gap. The minister cannot account for the deputy's exercise of those authorities in the House. They are not the minister's powers; they are the deputy's powers.

We have created a black hole of deputy minister accountability if we think the minister is accountable for a deputy's exercise of powers. I am not talking about the deputy's exercise of powers delegated by the minister. In those circumstances, the old system still stands.

We have to fill the gap. It is not a big gap, but it is an important gap. If you look at the issue of the sponsorship scandal, contrary to what some people have said not to you but in other places dealing with that issue, the deputy minister accountability would not have dealt with the sponsorship scandal. The deputy should not have allowed the organization of the department under Charles Guité to operate in that way. That broke all the rules of public administration 101. That was not the minister's authority, but the deputy's authority.

The deputy should not have allowed a political aide to be appointed in the system. Today's *Globe and Mail* referred to that interference. The deputy should have said, "No, it is my authority, and I will do it differently." Did the deputy have the authority to do that? Yes he did. If the minister insisted, the minister could not override the deputy on those matters. These are authorities under them.

In the Canadian political system, the great advantage we have had is that we have at the federal level a professional public service that has tried to be responsive to ministerial direction and

administratifs quasi judiciaires, pensant que c'est dans l'intérêt public. Ce sont habituellement les politiques qui les créent parce qu'ils pensent que c'est utile qu'ils s'en occupent.

Nous avons un système de dotation en personnel de la fonction publique indépendant parce que nous pensons que l'intérêt public veut que nous ayons une institution nationale. Or tout semble prouver que c'est bien le cas.

Les systèmes politiques qui dépendent de personnes nommées par les instances politiques courent de gros risques. Il suffit de regarder les conséquences de l'ouragan à la Nouvelle-Orléans pour voir ce qui se produit lorsque l'on nomme à la tête d'organismes tels que le FEMA des amis politiques plutôt que des fonctionnaires professionnels.

Il faut être très prudent quand on soustrait les pouvoirs au processus démocratique et il faut que cela soit pleinement justifié. Je ne pense pas avoir du tout dit qu'il faudrait retirer des pouvoirs aux politiques parce que je crois que les pouvoirs dont les sous-ministres doivent rendre compte au Parlement, ils les ont déjà. On a jugé qu'il était important que les sous-ministres détiennent ces pouvoirs sur les contrôles financiers.

Le sénateur Mitchell : Pourquoi dites-vous que les choses ont changé?

M. Aucoin : Ce qui est important, c'est de combler les lacunes. Dire que les sous-ministres rendent compte aux ministres de l'exercice de ces pouvoirs, c'est à mon avis créer une lacune. Le ministre ne peut rendre compte de l'exercice de ces pouvoirs par son sous-ministre à la Chambre. Il ne s'agit pas des pouvoirs du ministre; ce sont ceux du sous-ministre.

Nous avons créé une zone grise dans les responsabilités des sous-ministres si nous pensons que le ministre doit être tenu responsable de l'exercice des pouvoirs d'un sous-ministre. Je ne parle pas là de l'exercice des pouvoirs délégués par le ministre. Dans ces circonstances, l'ancien système demeure.

Il faut remédier à cette lacune. Elle n'est pas énorme, mais elle est importante. Si vous considérez la question du scandale des commandites, contrairement à ce que certains ont dit, non pas à vous mais ailleurs à ce propos, la responsabilisation du sous-ministre n'aurait pas évité cette situation. Le sous-ministre n'aurait pas dû autoriser l'organisation du ministère dirigée par Charles Guité à fonctionner de cette façon. Cela allait contre toutes les règles élémentaires d'administration publique. Il ne s'agissait pas des pouvoirs du ministre mais bien du sous-ministre.

Le sous-ministre n'aurait pas dû autoriser la nomination d'un adjoint politique. Le *Globe and Mail* d'aujourd'hui fait allusion à cette ingérence. Le sous-ministre aurait dû dire : «Non, c'est ma responsabilité et je tiens à faire cela différemment. » Avait-il le pouvoir de le faire? Oui. Si le ministre insistait, il ne pouvait toutefois pas passer outre à l'avis du sous-ministre sur ces questions. Il n'en avait pas le pouvoir.

Dans le système politique canadien, nous avons l'avantage d'avoir au niveau fédéral une fonction publique professionnelle qui a essayé d'être réceptive aux directives et au contrôle

control. We can compare our system to Britain, Australia and New Zealand, where the tradition, particularly in the post-war period became one of the public service seeing itself as almost independent of public servants.

If you are familiar at all of the British television comedy called *Yes Minister*, you will know that to some extent that is actually a documentary of the British public service or the Australian public service or the New Zealand public service. It was not a documentary of the Canadian public service.

There are politicians who have had problems with the Canadian public service, but it has never tried to be independent in the way the others have been independent. The advantage in our system is that it makes them responsive to direction. The disadvantage is that they can cross the line. I think, in this case, the line was crossed. They went from being responsive to doing things improperly and it is now all coming out. That is why I say the pressures of the new public management are getting at that.

We have established a good system; however, we have allowed a little gap in the system, and I think we should fill it.

How do we hire deputy ministers to be more independent of the political process and, therefore, to send all the right signals down into the public service?

I think we should transform the clerk and the committee of senior officials, with perhaps a couple of outsiders, into a committee or a commission to appoint deputy ministers, preferably from within the system but even from outside the system as needed. That system now operates in terms of giving recommendations to the prime minister, which are usually followed. I think the way in which it should operate is that the clerk and the committee, which is a committee of senior deputies, with some outsiders to ensure against bureaucratic favouritism and cronyism, should actually make the appointment, but there should be a democratic veto. That is, the prime minister and the cabinet should be able to turn down an appointment. If they turn down an appointment they should have to state that publicly, but they should be able to do it.

That is the New Zealand model, except that in New Zealand, instead of a committee there is a single person. None of the systems is perfect, but it has worked well in New Zealand. Ironically, New Zealand has the most independent public service. Everywhere, and for good reason, there are concerns that the public service is becoming too enthusiastic and too drawn into the political vortex of the day. It is all of those pressures that I have talked about. It is occurring in both Britain and Australia. The pressures exist in New Zealand, but they have been able to thwart them to some extent. It is also occurring in the Canadian context. To the degree that we want to continue to have a professional public service that goes right to the top — and we have always

ministériels. Nous pouvons comparer notre système aux modèles britannique, australien et néo-zélandais où, traditionnellement, surtout en période d'après-guerre, la fonction publique se considérait presque comme indépendante.

Si vous connaissez la comédie télévisée britannique intitulée *Yes Minister*, vous savez que, dans une certaine mesure, il s'agit d'un documentaire sur la fonction publique britannique, ou encore australienne ou néo-zélandaise. Il ne s'agit pas d'un documentaire qui porte sur la fonction publique canadienne.

Certains hommes ou certaines femmes politiques ont eu des problèmes avec la fonction publique canadienne, mais celle-ci n'a jamais tenté d'être indépendante comme c'était le cas dans d'autres pays. L'avantage de notre système, c'est que la fonction publique est réceptive aux directives. Le désavantage, c'est qu'elle peut parfois dépasser les bornes. Nous sommes passés d'une fonction publique réceptive à une fonction publique qui fonctionne de façon adéquate, et c'est ce qui sort aujourd'hui au grand jour. C'est pourquoi je dis que ce sont les pressions de la nouvelle administration publique qui nous poussent à en arriver là.

Nous avons établi un système valable. Cependant, nous avons permis qu'il y ait une lacune dans ce système, et c'est ce qu'il nous faut à présent combler.

Comment faire en sorte que les sous-ministres soient plus indépendants du processus politique et, par conséquent, qu'ils envoient les bons signaux à la fonction publique?

Je pense que nous devrions transformer le greffier et le comité de hauts fonctionnaires, auquel on ajouterait quelques personnes de l'extérieur, en un comité ou une commission de qui relèverait la nomination des sous-ministres. Les personnes nommées viendraient de préférence de l'interne, mais aussi de l'externe, au besoin. En vertu du système actuel, on fournit des recommandations au premier ministre, qui sont généralement suivies. Voici la façon dont, selon moi, ce système devrait fonctionner : le greffier et le comité, qui est un comité de sous-ministres supérieurs, ainsi que certaines personnes de l'extérieur qui permettraient d'éviter le favoritisme et le copinage, devraient eux-mêmes procéder aux nominations, mais il devrait y avoir un veto démocratique. C'est-à-dire que le premier ministre et le cabinet pourraient refuser une nomination. Le cas échéant, il faudrait l'annoncer publiquement, mais cette possibilité devrait exister.

C'est le cas en Nouvelle-Zélande, sauf que là-bas, une seule personne est chargée de ces nominations. Aucun système n'est parfait, mais celui-là fonctionne bien en Nouvelle-Zélande. Ironiquement, la fonction publique de ce pays figure parmi les plus indépendantes. Partout, et à juste titre, l'on s'inquiète que la fonction publique devienne trop enthousiaste et soit emportée dans le tourbillon politique du jour. Ce sont les pressions dont j'ai parlé. C'est ce qui se produit à la fois en Grande-Bretagne et en Australie. Ces pressions existent également en Nouvelle-Zélande, mais les Néo-zélandais ont été capables de les contrecarrer dans une certaine mesure. C'est aussi ce qui se produit chez nous. Dans la mesure où nous voulons continuer d'avoir une fonction

assumed it did, because of our tradition, at the federal level but not always at the provincial level — then we have to think about how to institutionalize the informal conditions of the past.

Senator Mitchell: One assumption under much of this discussion in this area seems to come down to this: Unless someone is blamed and fired, responsibility and accountability have neither been addressed nor fulfilled. Yet, on the other hand, if a minister or a prime minister, for example, discovers a problem and takes responsibility, and takes steps to fix that problem, that should be seen to fulfil both accountability and responsibility.

An extreme case perhaps, is the particular scandal involved in the Gomery inquiry. The problem was discovered and then brought to light, and the prime minister has taken a litany of steps to fix the problem. He has fulfilled both accountability and responsibility. We could list many things, from appointing Gomery, to stopping the program, to setting up comptrollers in departments, to restructuring the ethical and conflict of interest guidelines in the House of Commons.

Within that context, you have identified the issue with the deputy minister, in the Gomery situation. You have established an argued that that deputy minister — and this involves allegations at this point — had the power to do what should have been done, so we do not need to change any of that.

What would we change in that circumstance? Are you saying that, in this hypothetical circumstance, the deputy minister should have been fired? Are you saying that if the minister or the prime minister responsible did not fire that deputy minister — maybe someone will be fired after Gomery — that, somehow, a parliamentary committee should have the power to fire that person?

If that is the case, how does the public ever hold a parliamentary committee accountable? When you hold a minister or a prime minister accountable, you vote either for him or against him. Who are you voting for or against on a committee? If you do not like how the committee is being run in holding that person accountable, how do you express your electoral accountability?

Mr. Aucoin: The electoral accountability operates through our system of elections. You do not get at a parliamentary committee, but you do not get at a prime minister, either. You can get at the entire government by casting your vote along party lines.

Senator Mitchell: We got it with Brian Mulroney.

Mr. Aucoin: Yes, we got it with Brian Mulroney by not electing Conservatives. Unless you lived in his constituency, you could not vote against him. The same holds true with a parliamentary committee.

Let us back up. The assumption is that unless someone is blamed and fired, accountability is not fulfilled. I agree with you that that assumption is often made when what you really want to

publique professionnelle à tous les niveaux — et nous avons toujours supposé que c'était le cas, traditionnellement, au fédéral mais pas toujours au provincial — alors, il nous faut penser à la façon d'institutionnaliser les conditions informelles qui existaient auparavant.

Le sénateur Mitchell : Dans cette discussion, on semble partir de la supposition suivante : à moins qu'une personne soit blâmée et renvoyée, il n'y a ni responsabilisation ni reddition de comptes. Pourtant, si un ministre ou un premier ministre, par exemple, découvre un problème et en assume la responsabilité, s'il décide de prendre des mesures pour résoudre ce problème, cela devrait être perçu comme une reddition de comptes et une responsabilisation.

Le scandale qui a mené à l'enquête Gomery en est sans doute un exemple extrême. Le problème a été découvert et a éclaté au grand jour, et le premier ministre a pris une série de mesures pour le régler. Il a donc rendu des comptes et a agi de façon responsable. Nous pourrions énumérer de nombreuses mesures, depuis la nomination du juge Gomery à la fin du programme, en passant par la mise en place de contrôleurs dans les ministères et la restructuration des lignes directrices en matière d'éthique et de conflit d'intérêts à la Chambre des communes.

Dans ce contexte, vous avez cerné le problème concernant le sous-ministre, dans la situation Gomery. Vous avez établi et soutenu que ce sous-ministre — et ce ne sont que des allégations à ce moment-ci — avait le pouvoir de faire ce qu'il y avait à faire, et que nous ne devons donc pas changer cela.

Que nous faut-il changer, dans ce cas? Êtes-vous en train de dire, dans ces circonstances hypothétiques, que le sous-ministre aurait dû être renvoyé? Êtes-vous en train de dire que si le ministre ou le premier ministre responsable n'a pas renvoyé le sous-ministre — et peut-être que quelqu'un perdra son poste après l'enquête Gomery — qu'à ce moment-là, le comité parlementaire devrait avoir la possibilité de renvoyer cette personne?

Dans ce cas, comment le public peut-il rendre un comité parlementaire responsable? Lorsque vous rendez un ministre ou un premier ministre responsable, vous pouvez voter pour ou contre lui. Dans un comité, pour qui ou contre qui allez-vous voter? Si vous n'aimez pas la façon dont un comité rend cette personne responsable, comment exprimez-vous votre responsabilité devant l'électorat?

M. Aucoin : La responsabilité devant l'électorat fonctionne par notre système électoral. Vous ne pouvez pas vous en prendre à un comité parlementaire, ni à un premier ministre. En revanche, vous pouvez vous en prendre à tout le gouvernement en votant la ligne de parti.

Le sénateur Mitchell : C'est ce que nous avons fait avec Brian Mulroney.

M. Aucoin : Oui, c'est ce que nous avons fait avec Brian Mulroney, en n'élisant pas les conservateurs. À moins de vivre dans sa circonscription, vous ne pouviez pas voter contre lui. C'est la même chose dans le cas d'un comité parlementaire.

Revenons un peu en arrière. Nous supposons qu'à moins qu'une personne ne soit blâmée et renvoyée, nous n'avons pas de réelle reddition de comptes. Je suis d'accord avec vous. On parle

do is fix the situation. When you want to fix a situation, it is because there is a problem of administration or of management that needs to be fixed. It is not that someone made a mistake. If someone makes a mistake, the last thing you want to do is fix the administration system. Mistakes are made all the time. Too often, we have a knee-jerk reaction; we fix the system and it is just a simple mistake that will not recur.

I do not think you should underestimate that there is a need to blame and to fire, to use your words, in the sense that there is a need to identify who is responsible for a situation and that sanctions be applied, whatever they are, for example, firing or loss of reputation may be sufficient. To the degree that the public or others are concerned that we do not do a good job in singling that out, I think there is a legitimate concern. People really do want to know not only that the system needs to be fixed and will be fixed, to the degree it needs to be fixed, but also how did this happen and who is responsible?

In this particular case, I think that is legitimate. At the end of the day, if electoral accountability is to operate as you say, you want to know: Do we take it out on the Liberal Party or on the present government?

The commission will obviously help enormously, but here is where some of the confusion arises with respect to the issue of deputy minister and ministerial accountability.

The Standing Committee on Public Accounts issued a report stating that there is a problem in the accountability system, but it was not able to identify who was responsible for causing the difficulty. Leaving aside that they could not get at some of the problems identified by the Gomery commission, that is surprising. The reports identified the people who were responsible. The fact that nobody came forward and said, "I did it, I did it," is like the price of tea in China. The committee identifies the minister, former ministers and former deputies. It is all out there and what they did is all out there. They passed judgment on what these people did or did not do in the circumstances. For them to then say, "We have to have the system of the accounting officer because we cannot hold the deputy minister accountable," is questionable. I am sorry, but, as I scratch my head, the deputy minister in this case, plus other officials, were identified. They were said to be at fault, they were blamed and their reputations have taken major hits. What else would ever happen? They cannot fire these people. In some cases they are retired, in any event.

What are we trying to fix in the Gomery commission?

We have to clarify that deputy ministers are giving accounts. We do not need to institute the accounting officer scheme to have accountings but we do have to remind deputy ministers, committee members and Parliament that this is working. If a deputy wants to claim that the minister told him to do it, the appropriate response would be to say that the minister did not

souvent de ce principe lorsqu'on veut résoudre un problème. Lorsque vous voulez rétablir une situation, c'est parce que vous vous rendez compte qu'il y a un problème d'administration ou de gestion qui doit être réglé. Cela ne veut pas forcément dire que quelqu'un a fait une erreur. Lorsque quelqu'un fait une erreur, la dernière chose que vous voulez faire, c'est de changer le système administratif. L'erreur est humaine. Trop souvent, nous réagissons spontanément; nous cherchons à améliorer un système, alors qu'il s'agit d'une simple erreur qui ne se reproduira pas.

Selon moi, il ne faut pas sous-estimer le besoin de trouver quelqu'un coupable et de le renvoyer, pour reprendre vos paroles, dans le sens qu'il faut mettre le doigt sur la personne responsable d'une situation précise et appliquer des sanctions, quelles qu'elles soient, comme la mise à pied ou une réputation ternie, ce qui peut être suffisant. Dans la mesure où le public ou d'autres s'inquiètent que nous ne parvenions pas à le faire, je pense que c'est une préoccupation légitime. Les gens veulent savoir non seulement que le système doit être changé et qu'il le sera, dans la mesure nécessaire, mais ils veulent également savoir comment cela s'est produit et qui en est responsable?

Dans ce cas précis, je crois que c'est légitime. En bout de ligne, si la reddition de comptes électorale fonctionne comme vous le dites, vous vous poserez la question : faut-il en vouloir au Parti libéral ou au gouvernement actuel?

La commission sera évidemment d'une aide précieuse, mais voici ce qui peut porter à confusion au sujet des sous-ministres et de la responsabilité ministérielle.

Le Comité permanent des comptes publics a publié un rapport dans lequel il déclarait qu'il y a un problème dans le système de reddition de comptes, mais qu'il n'était pas en mesure de déterminer à qui la faute. Mis à part le fait qu'ils ne pouvaient pas s'attaquer à certains problèmes mis en évidence par la commission Gomery, cette déclaration reste surprenante. Les rapports pointaient du doigt les personnes responsables. Le fait que personne n'ait déclaré publiquement « C'est moi qui suis responsable », ne devrait étonner personne. Le comité met en évidence le ministre, d'anciens ministres et d'anciens sous-ministres. Ils sont connus, de même que leurs actions. Le comité a jugé ces actions, dans ces circonstances. Il a dit « Il nous faut un système qui comprenne un agent de reddition de comptes, car nous ne pouvons tenir le sous-ministre responsable », ce qui est discutable. Je suis désolé, mais dans ce cas-ci, le sous-ministre et d'autres fonctionnaires ont été identifiés. On a dit qu'ils étaient en faute, ils ont été accusés et leur réputation en a souffert. Qu'est-ce que le comité peut faire de plus? Il ne peut renvoyer ces personnes. De toute façon, dans certains cas, ils sont à la retraite.

Qu'essaie-t-on de corriger à la commission Gomery?

Nous devons préciser que les sous-ministres rendent des comptes. Il n'est pas nécessaire de créer un poste d'agent responsable pour obtenir des comptes. Il faut cependant rappeler aux sous-ministres, aux membres des comités et au Parlement que ce système fonctionne. Lorsqu'un sous-ministre prétend avoir suivi les ordres que lui avait donnés le ministre, la

have the authority in the first place. A minister without authority is akin to someone walking in off the street and telling the deputy to do it. Would he listen to that person?

Is the minister or the deputy minister responsible if the deputy follows the minister's orders? The deputy minister is responsible because he had the authority. It does not matter what the minister told him. This is the point about holding people responsible. If they have the authority, then they have to accept responsibility for what they do. If a minister has authority and a public servant acts without the minister's knowledge, then it becomes a case of the minister saying that he did not know about it and looking into the matter to take further action if he finds a problem. Once the minister knows about it he becomes fully accountable for everything he does from that point on but remains unaccountable for what happened in the past because he did not know about it and could not have been expected to know about it.

When we know what has happened and who was in authority, as in this case, the deputy minister cannot simply say that the minister told him to do it because that would be a meaningless concept empty of constitutional position on the particular issue. The deputy either had the authority to do it or did not have the authority to do it. When the deputy has the authority, the deputy bears the responsibility. When the minister has the authority, the minister bears the responsibility.

In this particular case, we are trying to make that clear. It seems to me that we have to build some protocols around this issue. We have to clarify what deputies can answer for and what they should be expected to justify in terms of their behaviour. Some of these instructions are built into the system but we have to make improvements. This comes back to the capacity of committees. In particular, chairs of committees must learn how to control members of their committees from going after people who cannot give full accounts because they are public servants. Committees have to be able to instruct certain witnesses, such as deputy ministers, that when the matter falls within their jurisdiction, they must give a full account and if they do not give that account, it will be held against them.

Senator Comeau: Professor Aucoin, it is always a pleasure to hear your presentations.

I used the term "black hole" and, after listening to your testimony, I find that indeed there is a black hole. Some of us have been under the impression for years that there was a concept of ministerial responsibility such that a minister, when something like an Adscam occurred, would take action that might include a resignation, a firing or something else. Historically, that was expected to happen. There seems to be a growing public perception that once the damage in the system is uncovered, there is no responsibility taken or accountability proffered. Frequently those breakdowns are discovered by either the

réponse devrait être que le ministre n'avait pas le pouvoir au départ de donner cet ordre. Un ministre sans pouvoir est semblable à un simple citoyen. Si un citoyen donnait un ordre au sous-ministre, exécuterait-il cet ordre?

Si le sous-ministre exécute les ordres du ministre, qui, du ministre ou du sous-ministre, doit en être tenu responsable? C'est le sous-ministre qui est responsable, car il avait les pouvoirs nécessaires. Peu importe ce que le ministre lui a dit. C'est à cela que sert la reddition de comptes. Ceux qui ont le pouvoir doivent assumer la responsabilité de leurs actes. Si un ministre a les pouvoirs nécessaires et qu'un fonctionnaire agit à son insu, le ministre peut dire qu'il n'était pas au courant, qu'il va examiner la situation et qu'il prendra les mesures nécessaires s'il constate un problème. Une fois le ministre mis au courant, il devient pleinement responsable de tout ce qu'il fait par la suite. Mais on ne peut lui demander de comptes sur ce qui s'est fait auparavant puisqu'il n'était pas au courant et qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'il le soit.

Lorsqu'on sait ce qui s'est produit et qui était aux commandes, comme dans ce cas-ci, le sous-ministre ne peut pas simplement prétendre que le ministre lui a donné l'ordre, car cela ne voudrait rien dire et ne manifesterait aucune position constitutionnelle sur le sujet. Ou bien le sous-ministre avait le pouvoir de poser ces actes, ou bien il ne l'avait pas. Lorsque le sous-ministre a les pouvoirs nécessaires, il doit assumer la responsabilité. Quand c'est le ministre qui possède le pouvoir, c'est lui qui doit assumer la responsabilité.

Dans le cas qui nous occupe, nous essayons de préciser ce qu'il en est. Il me semble que nous devons établir des protocoles à ce sujet. Nous devons préciser quelles responsabilités les sous-ministres doivent assumer et quel comportement ils devraient justifier. Certains de ces éléments existent déjà dans le régime, mais il faut apporter des améliorations. Cela nous ramène au pouvoir des comités. Les présidents de comités, plus particulièrement, doivent apprendre comment empêcher les membres de leurs comités d'exiger des comptes complets de gens qui ne peuvent en fournir parce qu'ils ne sont que de simples fonctionnaires. Les comités doivent pouvoir donner des instructions à certains témoins, entre autres aux sous-ministres, et leur dire que pour les questions qui relèvent de leurs compétences, ils doivent rendre des comptes complets, car s'ils ne le font pas, cela sera retenu contre eux.

Le sénateur Comeau : Monsieur Aucoin, c'est toujours un plaisir d'entendre vos exposés.

J'ai parlé de « trou noir », et après avoir écouté votre témoignage, je constate qu'il s'agit effectivement d'un trou noir. Pendant des années, certains d'entre nous ont eu l'impression qu'il existait un concept de responsabilité ministérielle et que, dans le cas d'un scandale comme celui des commandites, un ministre prendrait les mesures nécessaires, entre autres en donnant sa démission, en renvoyant certaines personnes ou d'autres choses de ce genre. Par le passé, c'est ce à quoi on s'attendait. La population semble croire de plus en plus qu'une fois découvert le pot aux roses, personne n'assume la responsabilité ou ne rend de comptes.

Auditor General or by someone requesting basic information under the Access to Information Act rather than through the parliamentary system.

I sense that parliamentarians have not been using the power that they have to hold ministers and deputy ministers to account. Rather, the government has dropped the concept of ministerial responsibility and adopted a system of responsible government. In other words, Parliament will do what it wants for three or four years and, after three or four years, the Canadian public can decide through an election whether they want Parliament to continue. It becomes more a case of responsible government rather than responsible ministers, and the results we have bear out that concept. Would you agree?

Mr. Aucoin: No, those are perceptive comments, Senator Comeau, to be expected from a fellow Nova Scotian. Great damage is done to the system to the degree that the parliamentary process does not glean out some of the major issues that we have faced. You are right in saying that if it comes from the Auditor General, even though the Auditor General is an agent of Parliament, or if it comes via the media obtaining things through the Anti-terrorism Act, then it looks like the main accountability form — Parliament — is not up to the task. Two things have happened here. The first is as you said, senator, that it is easy for the government to use the confidence convention of responsible government whereby it was elected by the people, therefore the people can decide; and in the meantime, please go away.

There is an element of that creeping into the system. The difficulty is that the government can get away with it as long as it is in a majority position. It is a little different when government is in a minority position. It has been exacerbated by the degree to which our Parliament has not developed greater capacity to extract accounts from ministers. For example, the estimates' process has just collapsed in this country. There is no significant examination of the estimates, where one would expect a serious examination of past administration where many of these things would arise.

Other political systems are not perfect in any respect but all three of the other major Westminster systems do a better job than we do in that respect and they do it for different reasons. It will be interesting to see whether a new Senate controlled by the government will make a major difference in Australia's system where the key had been the estimates committee. The House of Representatives in New Zealand does not do a better job than the House of Commons here but the Senate in Australia does a better job of independent inquiries that the government does not want done. Last week there was the first instance of a major report criticizing what has been their sponsorship scandal that occurred in their immigration department. Information controlled by the opposition has been released by the Senate. A member of the

Souvent, les problèmes sont découverts soit par la vérificatrice générale, soit au moyen d'une demande d'information sous le régime de la Loi de l'accès à l'information, plutôt que par l'entremise du régime parlementaire.

J'ai l'impression que les parlementaires n'ont pas usé de leur pouvoir de demander des comptes aux ministres et aux sous-ministres. Au contraire, le gouvernement s'est délesté du concept de la responsabilité ministérielle pour adopter un système de gouvernement responsable. Autrement dit, le Parlement fait ce qu'il veut pendant trois ou quatre ans et après cette période, la population canadienne décide au moyen d'une élection s'il souhaite que le Parlement soit maintenu. Il s'agit davantage de gouvernement responsable que de responsabilité ministérielle, et les résultats semblent aller dans ce sens. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Aucoin : Non, ce sont des observations perspicaces, sénateur Comeau, comme on peut s'y attendre d'un concitoyen néo-écossais. Cela nuit grandement au régime dans la mesure où le processus parlementaire n'arrive pas à régler certains des grands problèmes auxquels nous avons été confrontés. Vous avez raison de dire que si les problèmes sont signalés par la vérificatrice générale, même si elle est une fonctionnaire du Parlement, ou s'ils sont signalés dans les médias en vertu de dispositions de la Loi antiterroriste, cela donne l'impression que la principale tribune de reddition de comptes, c'est-à-dire le Parlement, ne fait pas son travail. Cela nous amène à deux choses. La première est, comme vous l'avez dit, sénateur, qu'il est facile pour le gouvernement d'appliquer la convention de confiance du gouvernement responsable, selon laquelle c'est la population qui décide, puisque c'est elle qui a élu le Parlement; et entre les élections, il ne faut pas s'en mêler.

Cet élément s'insinue en partie dans le régime. Le problème, c'est que le gouvernement peut agir de cette façon tant qu'il est majoritaire. C'est un peu différent lorsque le gouvernement est minoritaire. Ce problème a été exacerbé dans la mesure où notre Parlement n'a pas augmenté sa capacité d'exiger des comptes des ministres. Par exemple, le processus d'examen des budgets des dépenses est devenu lettre morte au Canada. Il n'y a pas d'examen véritable des budgets des dépenses, d'examen sérieux de l'administration antérieure où bon nombre des problèmes trouveraient leur source.

Les autres systèmes politiques ne sont pas parfaits, mais les trois autres grands régimes du type Westminster s'en tirent mieux que nous à cet égard, et ce, pour différentes raisons. Il sera intéressant de voir si le nouveau Sénat australien, contrôlé par le gouvernement, fera une grande différence dans le régime de ce pays, dans lequel le comité d'examen des dépenses a joué un rôle essentiel. La Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande n'obtient pas de meilleurs résultats que notre Chambre des communes, mais le Sénat australien fait mieux que nous en matière d'enquêtes indépendantes sur des sujets que le gouvernement voudrait garder dans l'ombre. La semaine dernière, il a produit un premier rapport important dans lequel il critique l'équivalent de leur scandale des commandites, qui s'est

Senate in opposition trying to get a new inquiry around matters of the new workforce legislation was simply voted down by the government.

There is a reason why that the capacity does not exist, and you have clearly identified that the government can ignore Parliament. Parliament has not been able to exercise, for various reasons, its capacity to hold the government's and ministers "feet to the fire," so to speak.

Senator Comeau: When I talked to you briefly prior to this meeting, I mentioned that in my capacity as a senator I focus my efforts on two issues: official languages and fisheries, which I have been doing for years. During those many years, I have come to know the acts and statutory instruments a bit better than I would if I only dabbled in committee work occasionally, yet I still sense that at times I do not have the required expertise to hold either a minister or deputy minister to account. That leads me to the question: Should parliamentary committees have access to resources such as, for example, someone with your expertise, Professor Aucoin, to look at the system and help committee members prepare their questions for a day's testimony by a deputy minister? I ask this in terms of Adscam because I, too, listened to some of the questions asked by the Standing Committee on Public Accounts with which I was not very impressed. Had they had the benefit of a briefing by an expert on the subject, they might have done a much better job of their study.

Should we consider the idea of resident experts attached to the committees, notwithstanding the excellent help that we have from the Library of Parliament researchers?

Mr. Aucoin: It is very important that any organization that is doing scrutiny and questioning have the requisite capacity, and that includes having a staff that can do the work to support that capacity. In the Canadian context, virtually everyone recognizes the need to enhance the staff members and the resources extended to them. It is best to have full-time staff that can specialize in these areas, but there are two other important elements.

First, if the process is not right, the staff will not be used to its best advantage. You have to have a committee that knows how to use the staff and often, in the legislative process, MPs or senators who do not know how to do that. The process must be right.

Second, one of the difficulties in the Canadian case is the high turnover of Canadian MPs. This goes back to the question of electoral democracy in Canada holding people to account. While there have been some exceptions and a bit of slow down recently, on the larger scale Canada is greatly removed from everyone else in terms of people having parliamentary careers. It is not just that we are somewhere in the spectrum. We are a real exception. Our

produit dans leur ministère de l'Immigration. Les renseignements détenus par l'opposition ont été rendus publics par le Sénat. Un membre de l'opposition au Sénat a essayé d'obtenir une nouvelle enquête au sujet des questions entourant la nouvelle loi sur la main-d'oeuvre, et sa demande a tout simplement été rejetée par le gouvernement.

Si cette capacité n'existe pas, il y a une raison pour cela, et vous avez dit avec raison que le gouvernement ne peut pas ignorer le Parlement. Pour diverses raisons, le Parlement n'a pas été en mesure d'exercer son pouvoir de « mettre sur la selle », si je puis dire, le gouvernement et ses ministres.

Le sénateur Comeau : J'ai parlé brièvement avec vous avant le début de la réunion, et j'ai dit qu'en ma capacité de sénateur, je consacre mes efforts dans deux domaines : les langues officielles et les pêches. Ce sont des dossiers dans lesquels je travaille depuis des années. Au fil des ans, j'en ai appris davantage sur les lois et les instruments statutaires que je n'aurais pu le faire si je n'avais travaillé qu'en comité à l'occasion. Et pourtant, j'ai parfois encore l'impression que je ne possède pas les compétences nécessaires pour demander des comptes à un ministre ou à un sous-ministre. Cela m'amène à poser la question suivante : les comités du Parlement devraient-ils pouvoir disposer de ressources comme, entre autres, un expert comme vous, monsieur Aucoin, pour examiner le système et aider les membres des comités à préparer leurs questions en prévision du témoignage d'un sous-ministre? Je pose ma question dans le contexte du scandale des commandites, car j'ai moi aussi écouté certaines des questions posées par le Comité permanent des comptes publics, et ces questions ne m'ont pas beaucoup impressionné. Si les membres du comité avaient pu consulter un expert dans le domaine, ils auraient pu produire une étude de meilleure qualité.

Devrait-on envisager d'engager un expert permanent pour chacun des comités, sans égard aux excellents services que nous recevons des attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement?

M. Aucoin : Il est très important que toute organisation qui fait des examens et pose des questions dispose de la capacité nécessaire, notamment d'un personnel suffisant. Dans le contexte du Canada, à peu près tout le monde est d'accord pour reconnaître la nécessité de renforcer le personnel et ses ressources. Il vaut mieux avoir du personnel à plein temps spécialisé dans ces domaines, mais il y a deux autres éléments importants.

Premièrement, si le processus n'est pas correct, le personnel ne sera pas exploité de façon optimale. Il faut un comité qui sache comment se servir de ce personnel et souvent, dans le processus législatif, les députés ou les sénateurs ne le savent pas. Il faut donc que le processus soit correct.

Deuxièmement, l'un des problèmes dans le cas du Canada, c'est le roulement important des députés canadiens. Cela remonte à la question de la démocratie électorale au Canada qui oblige les gens à rendre des comptes. Il y a eu des exceptions et un léger ralentissement récemment, mais globalement, le Canada est très loin des autres pour ce qui est des personnes qui ont une carrière parlementaire. Ce n'est pas que nous sommes quelque part dans

MPs tend not to be knowledgeable because they are amateurs, and they are amateurs because they come and go with such great frequency. In all the other systems, people who have been there for a long time do the significant committee work.

There is one other dynamic in the process and that is, although I hate to use the word “culture,” the culture inside the institution. A sufficiently critical mass of British MPs have taken it into their heads for many generations that holding the government to account is important, that it is why they are elected. Canadian MPs do not have that view. Survey after survey shows that Canadian MPs put that so far down the list you may as well not count it. They believe that constituency and policy work is more important than holding the government to account. That view was beautifully expressed in a committee that I believe Reg Alcock chaired on changing the estimates. An expert witness explained why MPs should be examining the estimates and looking at past accounts. One MP asked if that meant they had to look at history. That tells the whole story. They are not interested in holding the government to account; they are only interested in their involvement in policy or serving constituents, which they see as important stuff. Most MPs turn to constituents after the door shuts on the policy side. Once they are here for a little while they realize that they are not in Washington, but here in Ottawa, so they turn to the constituency side. That is important, but a minimal role.

I did not get into some of the details in terms of greater use of specialized committees to hold public servants to account. We must do two important things in terms of holding deputy ministers to account. We need committees that can do that well, particularly around issues of public service management. We have suffered from not having dedicated committees on public service management in our system. There are committees on this elsewhere. We do not have this, although some committees try to do bits and pieces of it. In particular, in dealing with deputy minister accountability, we need to have protocols and that means that the committees that do this have to be good.

One thing that could easily offset some of the things I have talked about is greater use of House and Senate joint committees. The question of deputy minister accountability when talking about preserving the independence of MPs, having the right protocols in place, et cetera, cries out for a joint House and Senate committee. We could develop the required expertise and experience so that these committees could play their roles properly and play down unnecessary partisanship. In this way, we could develop something along the lines in the British system of accountability. Although we must not overestimate it, the

l'éventail, nous sommes véritablement une exception. Nos députés ont une certaine ignorance parce que ce sont des amateurs, et ce sont des amateurs parce qu'ils ne font que passer brièvement. Dans tous les autres régimes, ce sont des gens qui sont là depuis longtemps qui font le travail important en comité.

Il y a une autre dynamique dans ce processus et c'est, bien que je n'aime pas utiliser le mot « culture », la culture interne à l'institution. Il y a en Grande-Bretagne une masse critique assez importante de députés qui ont bien assimilé depuis des générations l'idée qu'il est important d'exiger des comptes du gouvernement et que c'est pour cela qu'ils sont élus. Les députés canadiens n'ont pas cette vision des choses. Les enquêtes montrent les unes après les autres que c'est secondaire au point d'être insignifiant pour les députés canadiens. Ils estiment qu'il est plus important de travailler dans leur circonscription et de faire leur travail politique que d'exiger des comptes du gouvernement. C'est un point de vue qui a été remarquablement exprimé à un comité présidé, je crois, par Reg Alcock, qui envisageait de modifier les prévisions budgétaires. Un expert a expliqué aux députés pourquoi ils devaient examiner les prévisions budgétaires et se pencher sur les comptes antérieurs. Un député lui a demandé si cela voulait dire qu'il devait se pencher sur l'histoire. Cela en dit long. Cela ne les intéresse pas d'exiger des comptes du gouvernement; tout ce qui les occupe, c'est leur activité politique ou leur activité au service de leurs électeurs, c'est cela qu'ils considèrent comme important. La plupart des députés, dès qu'ils laissent de côté les questions de politique, s'occupent des gens de leur circonscription. Quand ils sont ici depuis un moment, ils se rendent compte qu'ils ne sont pas à Washington mais bien à Ottawa, et par conséquent, ils se retournent vers leur circonscription. C'est un rôle important mais minime.

Je ne vous ai pas donné beaucoup de détails sur le recours accru à des comités spécialisés pour exiger des comptes des fonctionnaires. Il faut faire deux choses importantes pour obliger les sous-ministres à rendre des comptes. Il faut avoir des comités capables de le faire correctement, notamment quand il s'agit de gestion de la fonction publique. Nous avons été pénalisés par l'absence de comités spécialisés dans la gestion de la fonction publique. Ce genre de comité existe ailleurs. Nous n'en avons pas, bien que certains comités essaient de le faire de façon fragmentaire. En particulier, pour ce qui est l'imputabilité des sous-ministres, il faut avoir des protocoles, autrement dit le comité qui s'en occupe doit être solide.

Il y a une chose qui permettrait de régler facilement un certain nombre des problèmes que j'ai évoqués, c'est le recours accru à des comités mixtes de la Chambre et du Sénat. Si l'on vient exiger des comptes des sous-ministres en préservant l'indépendance des députés, en ayant les bons protocoles, et cetera, il faut absolument mettre en place un comité mixte de la Chambre et du Sénat. On pourrait regrouper des gens ayant l'expertise et l'expérience nécessaires pour permettre à ces comités de jouer correctement leur rôle en mettant un bémol sur les partis pris politiques superflus. Cela nous permettrait de mettre sur pied un

Committee of Public Accounts in Britain has the sense that it is important to hold officials to account without grandstanding and that it is an important public responsibility of MPs to do this.

We could develop some of that culture in a joint Senate and House committee and that would be very effective for advancing the cause in Canada.

Senator Ringuette: It is very nice to hear from you, Professor Aucoin. You have dealt more with the reality of operation than the theory of it.

In your brief, you state that ministers have the authority and the responsibility. You also state, on the other hand, that deputy ministers have statutory authority and powers that are delegated by Treasury Board guidelines and those deputy ministers can overrule ministers.

I heard yesterday about a situation within Fisheries and Oceans Canada where officials have exercised a lot of leeway with regard to travel expenses. In reality, because of the parliamentary system, the minister would answer questions on such issues in the House of Commons. However, the authority and responsibility with regard to non-political staff expenses rests on the responsibility and powers of the deputy minister.

Nowhere yesterday did we hear, from parliamentarians asking questions or the media asking questions, any indication of the deputy minister's responsibility and his delegation of authority to the assistant deputy minister and so forth for this kind of check and balance in the system. The only figurehead in this issue is the minister who has, as you said earlier, no real authority or power because whatever authority and power he has in this regard can be overruled and is actually under the power of the deputy minister.

How can you reconcile that situation? I agree with you that we need to fill the gap. I find that the gap in the system is the accountability of the bureaucracy. There is a definite need for the bureaucracy to be accountable. I also tend to agree with you that in the current minority Parliament it is not evident that committees will require deputy ministers to be that accountable, because they do not score political points with regard to the opposition to do so.

I do believe that the area on which we need to reflect is the area of bureaucratic authority, responsibility and accountability where I do not think there is a real process.

Perhaps another comment that I would like to refer to is on page 4 of your brief, where you say that pressure increases the power at the centre under the PMO — and I would include PCO and political aides. However, in item three you say that there is an increased effort to politicize staffing in the public service.

régime de reddition de comptes plus ou moins semblable à celui des Britanniques. Il ne faut pas surestimer le comité des comptes publics de la Grande-Bretagne, mais c'est tout de même un comité qui considère qu'il est important d'exiger des comptes des hauts fonctionnaires sans faire du grand spectacle, mais simplement parce que c'est une responsabilité publique importante pour les députés.

Nous avons pu créer ce type de culture dans un comité mixte du Sénat et de la Chambre, et je pense que cela serait très utile pour faire avancer la cause au Canada.

Le sénateur Ringuette : Il est très intéressant d'entendre votre point de vue, monsieur Aucoin. Vous vous êtes occupé davantage des aspects pratiques que des aspects théoriques.

Dans votre mémoire, vous dites que les ministres possèdent les pouvoirs et les responsabilités. Cependant vous dites également que les sous-ministres ont des pouvoirs conférés par la loi qui leur sont délégués par les lignes directrices du Conseil du Trésor. Vous nous dites que ces sous-ministres peuvent contredire les ministres.

J'ai entendu parler hier d'un cas à Pêches et Océans Canada. Les fonctionnaires de ce ministère ont pris certaines libertés avec les indemnités de déplacement. Cependant, parce que nous avons un système parlementaire, c'est au ministre de répondre de ces questions devant la Chambre des communes. Pourtant, les frais pour le personnel non politique relèvent de la responsabilité et des pouvoirs du sous-ministre.

Hier, les parlementaires et les journalistes qui posaient des questions n'ont jamais parlé de la responsabilité du sous-ministre, ni des pouvoirs délégués au sous-ministre adjoint, ou d'autres responsabilités dans le cadre de ce système de freins et contrepoids. La seule figure de proue dans ce cas est le ministre, qui comme vous l'avez dit plus tôt, n'a pas de véritable pouvoir, car toute l'autorité et tous les pouvoirs qu'il a dans ce cas-ci peuvent être contredits par le sous-ministre.

Comment concilier les deux? Je suis d'accord avec vous, il faut remédier à ces lacunes. Mais je pense que le problème vient de la reddition de comptes de la bureaucratie. La bureaucratie doit rendre des comptes. Je suis également plutôt d'accord avec vous sur le fait que dans le cas d'un gouvernement minoritaire, les comités pourraient ne pas demander aux sous-ministres de rendre des comptes, car cela ne leur permet pas de marquer des points politiques.

Je pense que nous devons réfléchir à la responsabilité des fonctionnaires, à l'obligation de rendre des comptes alors qu'il n'y a pas de méthodes pour le faire.

J'aimerais également faire une observation à propos de ce que vous avez écrit à la page 4 de votre mémoire, où vous dites que les pressions centralisent le pouvoir au sein du Bureau du premier ministre, et moi, j'ajouterais à cela le Bureau du Conseil privé et les conseillers politiques. Cependant, au point trois, vous dites qu'on essaye de plus en plus de politiser les nominations au sein de la fonction publique.

I completely disagree with you because last week the Public Service Commission report said it did not find any evidence of political interference in the public service. However, in a special audit, it found bureaucratic patronage alive and well in the public service.

I would like to have your response to these comments.

Mr. Aucoin: I will start with the first, which is a very important point. I do not think I said that the deputy minister overruled the minister; I think I said the minister could not overrule the deputy minister in these regards. However, the example you raise is a classic case.

If officials in a department are abusing or misusing travel monies, that clearly is a matter that could be sent to the minister. Sorry, you could ask the minister whether the rules governing the travel monies, as laid down by the Treasury Board, are sufficient. In this case, I think if you look at the rules, you will see that there is poor administration of the system.

In this case, it is clear that you have to ask the deputy minister. These are matters of financial control in a department and are clearly under the deputy minister's authority. Deputy ministers should be called to account for the performance of their departments. To some extent, we do that, but we do not do it very well. In other systems, they do it better, particularly with items such as travel accounts that tend to be popular with politicians.

We are dealing with a situation where the minister has authority for the general management of a department and programs and the deputy has that authority. You asked how to reconcile that situation. There are two ways to do that. One would be to delete the deputy minister's authority and give the ministers authority for all aspects of financial controls and administration. I cannot imagine that we would want to delete the deputies' powers to staff, but you could do that.

You could say no, we have assigned or delegated those powers to deputies for financial and human resource management for good reasons; therefore, we are not going to delete them. Instead, we will have to do a better job of holding deputies to account. You are not going to drag every single public servant before a committee; you have to get to the person who can manage this — it is back to your "fix it."

Inside the system, there are ways of imposing discipline on those who have not lived up to their responsibilities. As you may note, the new Human Resource Modernization Act takes the authority to discipline away from the Treasury Board and gives it directly to deputy ministers.

That is another reason for having a good public service administration committee in Parliament, perhaps with a joint committee, because you might want to have that committee meet

Je ne suis absolument pas d'accord avec vous car le rapport de la Commission de la fonction publique publié la semaine dernière ne trouvait aucune preuve d'intervention politique dans la fonction publique. En revanche, dans le cadre d'une vérification spéciale, le rapport a trouvé que le favoritisme bureaucratique se portait bien dans la fonction publique.

J'aimerais connaître vos observations à propos des différents points que j'ai soulevés.

M. Aucoin : Je vais d'abord répondre à votre premier point qui est très important. Je ne pense pas avoir dit que le sous-ministre contredit le ministre; je pense avoir dit que le ministre ne pouvait pas contredire le sous-ministre sur ces questions. Cependant, l'exemple que vous avez utilisé est un cas typique.

Si des fonctionnaires au sein d'un ministère abusent ou utilisent à mauvais escient les indemnités de déplacement, c'est quelque chose dont on pourrait certainement saisir le ministre, en lui demandant si les règles concernant les indemnités de déplacement, telles qu'énoncées par le Conseil du Trésor, sont suffisantes. Je pense que dans ce cas-ci, si vous examinez les règles, vous trouverez que le système est mal géré.

Cependant, il est clair qu'il faut également, dans ce cas-ci, s'adresser au sous-ministre. Il s'agit de questions de contrôle des finances dans un ministère, et cela relève clairement des responsabilités du sous-ministre. Les sous-ministres devraient rendre des comptes à propos du rendement de leurs ministères. Nous leur demandons de le faire dans une certaine mesure, mais nous ne leur en demandons pas assez. Dans d'autres systèmes, c'est beaucoup mieux fait, surtout avec des questions telles que les indemnités de déplacement, questions qui sont souvent populaires auprès des politiciens.

Dans la situation actuelle, le ministre est responsable de la gestion d'ensemble du ministère et des programmes, ainsi que le sous-ministre. Vous avez demandé comment concilier ces pouvoirs. Il y a deux façons de procéder : la première serait d'éliminer l'autorité du sous-ministre et de rendre les ministres responsables de tous les aspects des contrôles financiers et de l'administration. J'imagine mal l'élimination de l'autorité du sous-ministre en matière de dotation, mais ce serait une possibilité.

Vous pourriez me répondre que ce n'est pas une bonne idée, que, si nous avons confié ou délégué ces pouvoirs aux sous-ministres, en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines, c'est pour de bonnes raisons. Il conviendrait plutôt de mieux veiller à ce que les sous-ministres assument leurs responsabilités. Il ne s'agit pas de traîner tout fonctionnaire devant un comité; il faut une personne en mesure de gérer la question; on en revient à votre idée de réparer les choses.

Il existe dans le système des façons d'imposer des sanctions aux personnes qui se dérobent à leurs responsabilités. Comme vous le remarquerez, la nouvelle Loi sur la modernisation des ressources humaines retire le pouvoir de sanctionner au Conseil du Trésor et le donne directement aux sous-ministres.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important d'avoir un bon comité de la fonction publique au Parlement, un comité qui pourrait être mixte vu qu'il serait parfois souhaitable que le

in camera in some cases. You could haul the deputy minister in front of you, find out whether the appropriate discipline has been imposed, and reassure the deputy that you will keep the testimony in confidence. In that way, you could assure Parliament publicly, without getting into the details that things have been taken care of satisfactorily.

That is the way you reconcile that situation. The system is already in place. We are not talking about taking powers away from ministers. If it is a matter of changing the law, then ministers can be asked the question. As you point out, the opposition goes after ministers because that is where it scores political points.

In the context of our parliamentary government system, we try to achieve two things: we want to have good politics and we want to have good government. Too often, we forget about the importance of good government, which is Parliament bringing public servants in front of committees so there is a good accounting for administrative stuff that does not get on the front pages of *The Globe and Mail* unless it is a scandal. That is important.

In terms of the question of an increased effort to politicize staffing in the public service, *The Globe and Mail* today points out the politicization that occurred with respect to the appointment of Mr. Campbell to replace Mr. Guité. That is as straight politicization as there is in the system. It also is complicated by the fact that alone in the Westminster systems, we have the possibility of political staff going into the public service on a priority basis.

In terms of the public service commissioner finding no evidence of this and finding evidence of bureaucratic patronage or favouritism, I agree with you — clearly, I cannot disagree because that is what was said. However, the issue is that if you go around and talk to senior public servants in all jurisdictions, there is increased pressure to politicize appointments.

Much of it is not partisan political appointments, although there is some of that. Much of it is what we would call “prime ministerial personalization” or “ministerial personalization.” Ministers want their own people in those positions. The appointments often come from the public service, but the appointees are generally people with whom the prime minister or the minister feels comfortable. In confidential interviews, senior officials, including those who make the appointments, tell me that all the time — and they will say it has changed. There has always been that pressure in the system, this is not entirely new, but they will say the pressures have increased tremendously.

That is one reason why you see these people who are enthusiastic about the government. As a former secretary to the Australian cabinet pointed out to me, the real problem is the number of junior public servants who want to show how enthusiastic they are about government policies so that those who make the appointments will single them out. In many cases,

comité se réunisse à huis clos. Rien n'empêche d'ordonner aux sous-ministres de comparaître devant le comité, de s'assurer que les mesures disciplinaires appropriées ont été appliquées et de garantir au sous-ministre que son témoignage restera confidentiel. De cette façon, vous pourriez assurer publiquement, devant le Parlement, que l'on s'est occupé de la question, sans vous attarder sur les détails.

C'est une façon de concilier les pouvoirs. Il y a déjà un mécanisme. Il ne s'agit pas de priver les ministres de certains pouvoirs. Si c'est la loi qu'il faudrait modifier, on peut toujours poser la question aux ministres. Comme vous l'avez souligné, si l'opposition s'en prend aux ministres, c'est parce que c'est payant d'un point de vue politique.

Dans notre système de gouvernement parlementaire, nous voulons deux choses : de bonnes politiques et un bon gouvernement. Nous avons tendance à oublier trop souvent l'importance d'un bon gouvernement, où le Parlement fait comparaître des fonctionnaires devant un comité afin d'assurer un bon suivi des questions administratives, sans que cela finisse étalé à la une du *Globe and Mail* en plein scandale. C'est important.

En ce qui concerne la question des pressions exercées pour politiser la dotation de la fonction publique, je vous signale que dans *The Globe and Mail* d'aujourd'hui, on souligne la politisation que constitue justement la nomination de M. Campbell en remplacement de M. Guité. C'est de la politisation de la plus pure espèce. La situation est compliquée par le fait que dans les démocraties parlementaires inspirées du système de Westminster, nous avons la possibilité d'accorder la priorité à un personnel politique pour des postes dans la fonction publique.

Comme le commissaire à la fonction publique n'a pas constaté ce problème, malgré les preuves de patronage bureaucratique ou de favoritisme, je suis contraint d'en arriver à la même conclusion que vous; vu ce qui a été dit, il me serait difficile d'avoir une autre opinion. N'empêche que si l'on s'entretient avec de hauts fonctionnaires, quel que soit leur domaine, ils s'entendent tous pour dire qu'il y a une pression accrue pour politiser les nominations.

Il ne s'agit pas vraiment de nominations politiquement partisans, bien qu'il y en ait quelques exemples. Il s'agit plutôt essentiellement d'une personnalisation à la mode du premier ministre ou du ministre. Les ministres veulent des gens à eux dans les postes clés. Les personnes nommées viennent souvent de la fonction publique, mais ce sont des personnes avec qui le premier ministre ou le ministre se sent à l'aise. Dans des entretiens confidentiels, de hauts fonctionnaires me disent que tel est bien le cas et qu'il n'en a pas toujours été ainsi. C'est le cas pour ceux qui procèdent aux nominations aussi. Il y a toujours eu des pressions dans le système, et ce n'est pas là quelque chose de véritablement nouveau, mais, selon eux, il y a eu une énorme augmentation des pressions en question.

C'est une des raisons qui expliquent pourquoi ces personnes sont enthousiastes à propos du gouvernement. Comme me l'a fait remarquer un ancien secrétaire du Conseil des ministres australien, le vrai problème c'est le nombre de fonctionnaires subalternes qui veulent montrer à quel point ils sont enthousiastes à propos des politiques gouvernementales afin que ceux qui font

you do not have to talk about ministers knowing whom they want; it is clear they have already been identified in the system. Those pressures are to be expected as long as prime ministers, ministers, or some combination makes the appointments. That is why I argue that we have to move to a more independent system. It is natural it will be that way and we must protect the public service in that regard.

In terms of the increased influence of political aides, this complicates the issue. They are part of the pressure — you can see that in spades through the sponsorship scandal — but it is not just that. In all of the other issues that have been identified in recent years, you can see that through the piece.

Some jurisdictions have gone further than others. In Britain, Tony Blair went so far as to give his political aides the power to issue instructions to public servants. If you followed one of the incidents over there, where David Kelly committed suicide, he was in that area. Eventually, Alistair Campbell, who was the first aide to get the power to issue directives to public servants, resigned.

They have really mixed up their political officials and public servants in the British case and these paradoxes occur in the system. On the one hand, you have pressures for new public management, which is devolution of authority to public servants, and on the other you have what I call the “new public governance,” or these concentrations and recentralization of power.

Senator Ringuette: As a closing comment, in regard to appointments, you are evidently not talking about the same kind of appointments that I am. If you look at protecting the public service, last year it hired 35,000 new employees and only 26 per cent of those new employees were from outside and from a competitive process. That means that 74 per cent of last year’s new public employees — casual, term and permanent — were hired through the back door from the bureaucratic patronage within the system.

How can we be expected to protect the public service? I agree that in comparison to other jurisdictions, our public service is very competent and supplies good service to the public. However, there are some weaknesses in the system that have to be taken care of, and that is one of them.

I would also like to add that there is not an increase in political aid. I remember that in 1993 when I ran in an election my opponent who was a minister had a staff of 56. At that time, that seemed to be the norm. Today there is a maximum of eight political staff for each minister, and the lack of adequate staff likely causes some of the problems.

les nominations les choisissent. Très souvent, on n’a pas à s’en faire que les ministres veuillent des gens à eux; le système les a déjà clairement identifiés. Il faut s’attendre à ce type de pression tant que les premiers ministres et les ministres, de concert ou non, décident des nominations. C’est pour cela que je plaide pour que nous allions vers un système plus indépendant. Il est normal que les choses se passent ainsi, et de ce fait nous devons protéger la fonction publique.

La question de l’influence accrue des conseillers politiques complique la situation. Ils font partie des pressions — c’est tout à fait flagrant en ce qui concerne le scandale des commandites — mais ce n’est pas tout. D’ailleurs, on le constate pour tous les autres cas de figure qui ont pu être cernés ces dernières années.

Certains pays sont allés plus loin que d’autres. En Grande-Bretagne, Tony Blair est allé jusqu’à donner à ses conseillers politiques le pouvoir de donner des instructions aux fonctionnaires. Vous avez peut-être suivi un des incidents qui s’est déroulé là-bas, lorsque David Kelly s’est suicidé, il s’agissait de cette question. En fin de compte, Alistair Campbell, qui avait été le premier conseiller à obtenir le pouvoir de donner des directives à des fonctionnaires, a démissionné.

Dans cet exemple britannique, la délimitation entre employés politiques et fonctionnaires n’est plus claire et on se retrouve avec ces paradoxes dans le système. D’une part, vous avez ceux qui font pression pour une nouvelle gestion publique, ce qui signifie déléguer des responsabilités aux fonctionnaires, et d’autre part, il y a les partisans de ce que j’appelle la « nouvelle gouvernance publique », ce qui signifie la concentration et la recentralisation du pouvoir.

Le sénateur Ringuette : À titre d’observation finale, pour ce qui a trait aux nominations, de toute évidence vous ne parlez pas du même type de nomination que moi. Quand on parle de protéger la fonction publique, il faut savoir que l’année dernière, 35 000 nouveaux fonctionnaires ont été embauchés, mais seulement 26 p. 100 de ces nouveaux fonctionnaires venaient de l’extérieur et avaient réussi un concours. Ça veut dire que 74 p. 100 des nouveaux fonctionnaires embauchés l’année dernière, qu’ils soient employés occasionnels, à durée déterminée ou permanents, ont été recrutés par la porte arrière grâce au favoritisme bureaucratique qui existe au sein du système.

Comment sommes-nous censés protéger la fonction publique? Je suis d’accord que lorsqu’on la compare à d’autres pays, notre fonction publique est très compétente et fournit de bons services à la population. Cependant, il y a certaines faiblesses dans le système qu’il faut éliminer, et c’en est une.

Je souhaiterais également ajouter qu’il n’y a pas plus de conseillers politiques aujourd’hui qu’auparavant. Je me rappelle, en 1993, lorsque j’étais candidate à une élection, mon rival, qui était ministre, avait 56 personnes qui travaillaient pour lui. À l’époque, apparemment, c’était normal. Aujourd’hui, chaque ministre a droit à un maximum de neuf employés politiques. D’ailleurs, la pénurie d’employés qualifiés est probablement à l’origine de certains de ces problèmes.

The Deputy Chairman: Thank you very much, and can we treat that as a comment as opposed to asking Professor Aucoin to reply?

Senator Ringuette: Yes, we can.

Senator Murray: I have a number of observations on which the witness may or may not wish to comment.

First, I want to say a small word in defence of the practice of allowing some preference to former political staffers to get into the public service. It may well be that we need parameters and a special process to try to prevent abuse, but I state, on the basis of long observation, that the experience in this country and in the federal government has been mostly positive.

There are some very fine senior public servants presently serving in the Government of Canada who got there through that route, having served either in Liberal or Progressive Conservative governments for various ministers. Therefore, I would not like to see it simply jettisoned, as some suggest.

Second, let me just say a word about caucus because you raised it. It is true that beginning in 1919, first the Liberal Party and then other parties moved from the practice of having leaders selected by the parliamentary caucus to national conventions. That was done for very good reason, which has to do with the perceived need for leaders to have a national base of support in this country.

However, we should not pretend that the caucus has completely lost its authority over leadership. The residual power, so to speak, is still there. If you saw or heard the documentary on both CBC and Radio Canada having to do with the circumstances of the 1995 referendum, it is clear that senior people in the Liberal Party, and, indeed, senior cabinet ministers were prepared, in the event of the "yes" side winning that referendum in Quebec, to move Mr. Chrétien aside and replace him with a non-Quebec prime minister. They were prepared to contemplate even reorganizing the government into a national unity government.

The power is very much there, and no prime minister who loses the confidence of his caucus will survive long. I will go farther and say no cabinet minister who gets on the wrong side of caucus on any continuing basis has much of a future either.

It is true that what people see is the excessive use of a party discipline system in our system. The whips have far too much influence and are too uptight in trying to get every parliamentarian to vote the party line on every division.

What people do not see is that at any given time in this town, there are perhaps as many as half a dozen government initiatives, policies or pieces of legislation hung up because the caucus has not agreed to them. Therefore, there is still considerable authority and power in the parliamentary caucus, but most of it is in fact below the radar screen. One of the problems here is what they call

Le vice-président : Merci beaucoup. Peut-on considérer que cette intervention était une observation, et ne pas demander à M. Aucoin d'y répondre?

Le sénateur Ringuette : Oui.

Le sénateur Murray : J'ai un certain nombre d'observations à faire, et le témoin pourra dire ce qu'il en pense, à son gré.

Tout d'abord, j'aimerais brièvement m'exprimer en faveur de la pratique qui permet d'accorder la priorité aux anciens employés politiques qui souhaitent intégrer la fonction publique. Certes, nous avons probablement besoin de balises et de procédures spéciales pour empêcher les abus. Cependant, j'estime, fondé sur ma longue expérience, que l'embauche d'anciens employés politiques a eu des résultats positifs dans ce pays et au gouvernement fédéral.

Il y a d'excellents hauts fonctionnaires qui servent actuellement le gouvernement du Canada qui sont entrés dans la fonction publique de cette façon, après avoir travaillé pour divers ministres au sein de gouvernements libéraux ou progressistes conservateurs. C'est pourquoi je ne voudrais pas qu'on s'en débarrasse tout simplement, contrairement à ce que certains proposent.

J'aimerais dire un mot à propos du caucus, puisque vous en parlez. Il est vrai qu'à partir de 1919, le Parti libéral d'abord et les autres partis politiques ensuite ont cessé de choisir leurs chefs par le biais du caucus parlementaire et ont commencé à utiliser la méthode du congrès national. Il y avait une très bonne raison à cela, c'est qu'il fallait que les chefs de parti donnent l'impression d'avoir le soutien d'une base nationale au Canada.

Cependant, nous ne devrions pas prétendre que le caucus a complètement perdu son autorité sur la direction du parti. Il reste toujours un pouvoir résiduel, si je puis dire. Si vous avez vu le documentaire, passé sur la CBC et sur Radio-Canada, concernant les circonstances du référendum de 1995, il est évident que des personnes influentes du Parti libéral et même des ministres influents étaient prêts, au cas où le « oui » ait gagné le référendum au Québec, de remplacer M. Chrétien par un premier ministre non québécois. Ils étaient même prêts à réorganiser le gouvernement en un gouvernement d'unité nationale.

Le pouvoir est très présent et aucun ministre qui perd la confiance de son caucus ne survivra très longtemps. Je dirais même plus, aucun ministre du cabinet qui se place du mauvais côté du caucus régulièrement ne pourra garder son poste très longtemps.

Il est vrai que ce que les gens voient dans notre système, c'est l'utilisation excessive de la discipline du parti. Les whips ont beaucoup trop d'influence et essaient, de façon trop rigide, à ce que chaque député vote en accord avec la ligne du parti, chaque fois qu'il y a un scrutin.

Ce que les gens ne voient pas cependant c'est qu'à tout moment dans cette ville, il y a probablement une demi-douzaine d'initiatives gouvernementales, de politiques ou de projets de loi gouvernementaux qui sont abandonnés, parce que le caucus n'était pas d'accord avec eux. Par conséquent, le caucus parlementaire a toujours un pouvoir considérable, mais la

in Britain “the payroll vote.” The prime minister is able to select not just ministers and parliamentary secretaries but also, caucus chairs and so on. If you look at it, you will find that most of the backbenchers are in receipt of extra pay for these duties, so it gives the prime minister a great deal of control.

Third, the question of political staff, which you have mentioned, needs serious examination, and I wish someone would give it that. I am fairly sure that in the instructions to ministers when they are sworn into cabinet, there is a chapter about political staffs, how they are to be recruited and what standards they are expected to meet. The fact is that ministers need political staff. They need personal staff, if only to shield the public service from involvement in matters not properly those of the public service.

We have to consider the relationship between the political staff and the public service, which, as you have suggested, is a problem in the U.K. It seems to me to be a no-no that any ministerial staff should give directions to the public service. That is the minister's and deputy minister's prerogative.

Another serious question to look at is the extent to which ministers share information with political staff. I do not mean just cabinet secrets or security matters, although those are problems, but also other information of a competitive nature. Political staffs are the people fielding the calls from lobbyists and pressure groups, et cetera. Something needs to be done to codify the limitations and the role, generally, of political staffs in our system. In some case, these are the people who are fielding the calls from lobbyists and pressure groups, et cetera. There is a great deal of turnover, as you know, and they come and go between minister's staffs and lobby firms, which in itself constitutes a problem.

Fourth, there is the question of the accountability of former ministers. We have to find a way around what seems to be only a conventional prohibition against convening former ministers or deputy ministers to come and explain what they did on their watch. I do not know what the rule is. I understand why they cannot be questioned in Question Period, but a committee should be able to convene them. We will have to build parameters around that, so that in the event of a change of government it just does not become good sport for the new crowd to be convening former ministers at parliamentary committees. That could go on forever. We have to formalize some measure of accountability of former office holders given the fact that there is such a revolving door in cabinet and in the senior ranks of the public service. Otherwise, we will never be able to get to the bottom of anything.

Fifth, I have the impression that in Canada there is much more accountability on the part of deputy ministers to Parliament than in other countries. I believe that in the U.K. the senior public

plupart de ce pouvoir est invisible. L'un des problèmes que nous avons ici, c'est ce que l'on appelle en Angleterre « the payroll vote », c'est-à-dire les votes assurés. C'est parmi eux que le premier ministre peut sélectionner non seulement les ministres et les secrétaires parlementaires, mais encore les présidents du caucus, et cetera. Si vous y regardez de plus près, vous verrez que les simples députés reçoivent des sommes supplémentaires pour ces tâches, et cela donne au premier ministre beaucoup de contrôle.

Troisièmement, il faudrait réexaminer sérieusement la question concernant le personnel politique, que vous avez mentionnée, et j'aimerais que quelqu'un puisse le faire. Je suis presque sûr que dans les instructions données aux ministres lorsqu'ils prêtent serment, il y a un chapitre sur les employés politiques, la façon de les recruter et les normes qu'ils doivent respecter. Le fait est que les ministres ont besoin d'un personnel politique. Ils ont besoin d'un personnel pour eux-mêmes, ne serait-ce que pour éviter que les fonctionnaires participent à des affaires qui ne touchent pas la fonction publique.

Il faut considérer la relation entre le personnel politique et les fonctionnaires, et comme vous le laissez entendre, c'est un problème au Royaume-Uni. Il me semble inacceptable que le personnel d'un ministre donne des directives aux fonctionnaires. C'est l'apanage du ministre et du sous-ministre uniquement.

Une autre question importante qui mérite considération est celle de savoir jusqu'à quel point les ministres peuvent partager les informations qu'ils ont avec leur personnel politique. Je ne parle pas seulement des secrets du conseil des ministres ou des affaires de sécurité, qui constituent aussi des problèmes, mais je parle d'autres informations de type concurrentiel. Le personnel politique reçoit les appels des groupes de pression, des lobbyistes, et cetera. Il nous faudrait codifier les limites et les attributions, du moins en général, du personnel politique de notre système. Dans certains cas, ce sont eux qui reçoivent les appels des lobbyistes. Il y a, comme vous le savez, un roulement rapide de personnel, tout un va-et-vient entre les cabinets des ministres et les firmes de lobbyistes, ce qui en soit constitue un problème.

Quatrièmement, il y a la question de la responsabilité des anciens ministres. Nous devons abolir cette simple convention interdisant de convoquer des anciens ministres ou sous-ministres à venir s'expliquer sur ce qu'ils ont fait lors de leur mandat. Je ne sais pas quelle est la règle. Je comprends pourquoi on ne peut pas leur poser de questions au cours de la période de questions, mais un comité devrait pouvoir les convoquer. Il faudra bien sûr établir des critères, de sorte que, en cas de changement de gouvernement, cela ne devienne pas une manie pour les nouveaux élus de convoquer les anciens ministres à des comités parlementaires. Cela pourrait durer l'éternité. Il nous faudra formaliser une partie de cette reddition de comptes des anciens titulaires d'importantes charges publiques, étant donné le va-et-vient au conseil des ministres et dans les rangs influents de la fonction publique. Sinon, nous n'arriverons jamais à avoir la vérité.

Cinquièmement, j'ai l'impression qu'au Canada, les sous-ministres ont davantage de comptes à rendre au Parlement que dans d'autres pays. Je crois qu'au Royaume-Uni, les hauts

servants appear before one highly prestigious, as you pointed out, senior public accounts committee of the House of Commons. Here, there are committees, and this is one of them, where we see much more of the deputy ministers than we ever see of ministers, and we convene them regularly. There are other committees as well. The Standing Committee on Official Languages has been doing this for 25 years.

I am with you when you say that deputy ministers should be held accountable by Parliament, certainly, for the statutory powers that are theirs and probably also for the delegated powers. I have some difficulty with the proposition that you and Professor Jarvis have made elsewhere, to the effect that deputy ministers would not expect ministers to accept responsibility for decisions that fall within the deputy's sphere of authority and responsibility.

I have difficulty with that one because I think that would lead to a lot of "after you, my dear Alphonse," routines between the minister and the deputy minister. The Standing Committee on Official Languages is one committee that comes very quickly to mind.

The deputy minister has statutory responsibility but the minister can and does influence the whole climate and culture of the department. I think the minister should be held properly responsible in a political sense, not just, as to whether his deputy has complied with the letter of the law but whether the spirit of the law is properly observed as well, and for the general policy climate in the department.

That is all I have to say for the moment. That is probably too much. You may or may not want to comment on one or more of those points.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Murray. I am mindful of the time. It is coincidental that we talk about caucuses because we all have to go to them very shortly.

Honourable senators, because we are out of time, and both Senator Ringuette and Senator Murray's comments were very extensive and very valuable to get on the record, if Professor Aucoin would like to correspond with us on any of these points, we would be very interested. You might already have thought about some of these and you could refer us to the extensive work you have already done.

I did want to mention that Senator Segal has joined us. I am sorry we have run out of time and cannot give you an opportunity to ask a question. Senator Mitchell, you were on a second round. It may be we will have to ask Professor Aucoin to come back on another occasion. For today, sir, I would like to thank you very much for being here. It is very obvious that this was a session very much appreciated and enjoyed by all of us. Thank you.

fonctionnaires comparaissent devant un comité très prestigieux, comme vous l'avez dit, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Ici, nous avons des comités, et nous sommes l'un d'entre eux, nous voyons plus souvent les sous-ministres que les ministres, et nous les convoquons régulièrement. D'autres comités font de même, par exemple le Comité permanent des langues officielles le fait depuis 25 ans.

Je suis d'accord avec vous quand vous dites que les sous-ministres devraient rendre des comptes au Parlement, vu surtout les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et les pouvoirs qui leur sont délégués. J'ai quelques difficultés avec ce que vous et le professeur Jarvis avez avancé, à savoir que les sous-ministres ne s'attendraient pas à ce que les ministres acceptent d'être responsables pour des décisions qui appartiennent à la sphère de responsabilité du sous-ministre.

J'ai des difficultés avec cette proposition, parce qu'on en viendrait vite à la situation où le ministre et le sous-ministre se passeraient la balle. Et je pense à l'exemple du Comité permanent sur les langues officielles.

Le sous-ministre dispose de responsabilités qui lui sont conférées par la loi, mais le ministre influence l'ensemble de l'atmosphère et de la culture du ministère. Je crois que le ministre devrait être tout à fait responsable dans un sens politique, et non seulement responsable de savoir si son sous-ministre s'est conformé à la lettre de la loi, mais plutôt pour s'assurer que l'esprit de la loi est respecté et pour s'assurer également que le climat politique général du ministère est acceptable.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment. C'était probablement déjà trop. Je ne sais pas si vous voulez commenter.

Le vice-président : Merci, sénateur Murray. Je surveille l'heure, c'est intéressant que nous parlions justement de caucus, parce que nous devons nous y rendre très prochainement.

Honorables sénateurs, parce que nous manquons de temps et parce que les commentaires du sénateur Ringuette et du sénateur Murray étaient assez longs mais importants à consigner au procès-verbal, si le professeur Aucoin souhaite correspondre avec nous sur l'une ou l'autre de ces idées, nous en serions ravis. Vous avez sans doute déjà réfléchi à ces questions et vous pouvez faire des références au travail exhaustif que vous avez déjà fait.

Je voulais également mentionner que le sénateur Segal s'est joint à nous. Je suis désolé que nous n'ayons plus le temps pour vous permettre de poser une question. Sénateur Mitchell, vous étiez à un deuxième tour. Il va falloir sans doute demander au professeur Aucoin de revenir à une autre occasion. Pour aujourd'hui, monsieur, je voudrais vous remercier d'être venu. Nous avons tous beaucoup apprécié votre témoignage. Merci.

Honourable senators, we will not be meeting tomorrow. We meet next Tuesday at our regular time slot. I understand that there is a possibility we will not be meeting next Wednesday as well, because the Speaker has invited us all to get together. You will be notified of that in due course.

The committee adjourned.

Honorables sénateurs, il n'y aura pas de réunion demain. Notre prochaine réunion aura lieu mardi prochain, à l'heure habituelle. En outre, il est possible que nous n'ayons pas de réunion mercredi prochain, puisque le président du Sénat nous a tous invités à une rencontre. Vous serez avisés en temps voulu.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 28, 2005

As an individual:

Arthur Kroeger.

Sussex Circle:

James R. Mitchell, Partner.

Tuesday, October 18, 2005

As an individual:

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and
School of Public Administration, Dalhousie University.

TÉMOINS

Le mercredi 28 septembre 2005

À titre personnel :

Arthur Kroeger.

Cercle Sussex :

James R. Mitchell, associé.

Le mardi 18 octobre 2005

À titre personnel :

Peter Aucoin, professeur, Département des Sciences politiques et
l'école de l'Administration publique, Université Dalhousie.