



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Committee on

**Rules, Procedures and
the Rights of
Parliament**
*(formerly Committee on Privileges, Standing
Rules and Orders)*

Chairman:
The Honourable JACK AUSTIN, P.C.

Tuesday, March 5, 2002

Issue No. 15

Sixth meeting on:
Bill S-34, the Royal Assent Act

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité du

**Règlement, de la
procédure et des droits
du Parlement**
*(anciennement Comité des privilèges, du
Règlement et de la procédure)*

Président:
L'honorable JACK AUSTIN, c.p.

Le mardi 5 mars 2002

Fascicule n° 15

Sixième réunion concernant:
Le projet de loi S-34, Loi sur la sanction royale

Y COMPRIS:
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

THE COMMITTEE ON RULES, PROCEDURES,
AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT (*formerly Committee
on Privileges, Standing Rules and Orders*)

The Honourable Jack Austin, P.C., *Chair*
The Honourable Terry Stratton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Maheu
Day	Milne
Di Nino	Murray, P.C.
Gauthier	Pitfield, P.C.
Joyal, P.C.	Poulin
Losier-Cool	Robertson
	Rossiter

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Milne (*February 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*March 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*March 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*March 5, 2002*).

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Cools (*March 5, 2002*).

LE COMITÉ DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET
DES DROITS DU PARLEMENT (*anciennement Comité des
privileges, du Règlement et de la procédure*)

Président: L'honorable Jack Austin, c.p.
Vice-président: L'honorable Terry Stratton
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(or Robichaud, c.p.)	Maheu
Day	Milne
Di Nino	Murray, c.p.
Gauthier	Pitfield, c.p.
Joyal, c.p.	Poulin
Losier-Cool	Robertson
	Rossiter

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 25 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Poulin est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 4 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 4 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 5 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 5 mars 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 5, 2002
(34)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament (*formerly entitled Privileges, Standing Rules and Orders*) met at 10:05 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Austin, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Carstairs, P.C., Day, Di Nino, Gauthier, Joyal, P.C., Losier-Cool, Maheu, Milne, Pitfield, P.C., Poulin, Stratton (12).

In attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed its clause-by-clause consideration of Bill S-34, An Act respecting royal assent to bills passed by the Houses of Parliament.

The committee resumed debate on the motion of Senator Carstairs, P.C. — That clause 5 carry.

It was agreed, — That clause 5 carry.

The committee resumed debate on the motion of Senator Lynch-Staunton. — That clause 6 carry.

It was agreed, — That clause 6 carry.

Senator Milne moved — That clause 7 carry.

It was agreed — That clause 7 carry.

Senator Carstairs, P.C., moved — That Bill S-34 be amended, on page 1, in the enacting clause of the English version, by replacing line 1 with the following:

“Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and...”.

It was agreed — That the Enacting clause be amended.

Senator Poulin moved — That Clause 1 carry.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was moved — That Bill S-34, as amended and with observations, be reported to the Senate.

It was agreed, on division — That the Bill be reported, as amended and with observations agreed to on February 6, 2002, to the Senate.

It was agreed that the letter, dated February 6, 2002, from Senator Carstairs, P.C. and the Honourable Ralph Goodale, addressed to Senator Austin, also be appended to the observations of the report of the committee.

Mr. Jamie Robertson, Researcher, Library of Parliament, briefed the committee on recent developments on the reform of the United Kingdom House of Lords.

Mr. Robertson answered questions from the committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 5 mars 2002
(34)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (*autrefois intitulé Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure*) se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Austin, c.p., président.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Austin, c.p., Carstairs, c.p., Day, Di Nino, Gauthier, Joyal, c.p., Losier-Cool, Maheu, Milne, Pitfield, c.p., Poulin et Stratton (12).

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend l'étude article par article du projet de loi S-34, Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les chambres du Parlement.

Le comité continue de débattre la motion du sénateur Carstairs, c.p. — Que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 5 soit adopté.

Le comité continue de débattre la motion du sénateur Lynch-Staunton. — Que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 6 soit adopté.

Le sénateur Milne propose — Que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 7 soit adopté.

Le sénateur Carstairs, c.p., propose — Que le projet de loi S-34 soit amendé, à la page 1, dans la formule d'édition de la version française, par remplacement de la ligne 1 par ce qui suit:

«Par conséquent, Sa Majesté, sur l'avis et avec le consente(ment) ...».

Il est convenu — Que la formule d'édition soit modifiée.

Le sénateur Poulin propose — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi S-34, tel qu'il est modifié et avec observations.

Il est convenu, avec dissidence — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi tel qu'il est modifié et avec les observations approuvées le 6 février 2002.

Il est convenu que la lettre du 6 février 2002 adressée au sénateur Austin par le sénateur Carstairs, c.p. et l'honorable Ralph Goodale soit également annexée aux observations jointes au rapport du comité.

M. Jamie Robertson, attaché de recherché à la Bibliothèque du Parlement, explique aux membres où en est la réforme de la Chambre des lords au Royaume-Uni.

M. Robertson répond aux questions du comité.

At 10:50 a.m., the committee proceeded *in camera*.

À 10 h 50, le comité continue sa réunion à huis clos.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Gary O'Brien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 5, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament (*formerly entitled the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders*) has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-34, An Act respecting royal assent to bills passed by the Houses of Parliament, in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 4, 2001, has examined the said Bill and now reports the same with the following amendments, with observations which are appended to this report as Appendix A, and with a letter to the Chair of the Committee from the Honourable Ralph Goodale, Leader of the Government in the House of Commons and the Honourable Senator Carstairs, Leader of the Government in the Senate as Appendix B.

1. *Page 1, New Preamble:* Add after the long title the following:

“Whereas royal assent is the constitutional culmination of the legislative process;

Whereas the customary ceremony of royal assent, which assembles the three constituent entities of Parliament, is an important legislative tradition to be preserved;

And whereas it is desirable to facilitate the work of Parliament and the process of enactment by enabling royal assent to be signified by written declaration;”

2. *Page 1, Enacting Clause:* Replace line 1 of the English version with the following:

“Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and”.

3. *Page 1, Clause 2:* Replace lines 9 to 14 with the following:

“(a) in Parliament assembled; or

(b) by written declaration.”.

4. *Page 1, Clause 3:* Replace lines 15 to 17 with the following:

“3. (1) Royal assent shall be signified in Parliament assembled at least twice in each calendar year.

(2) Royal assent shall be signified in Parliament assembled in the case of the first bill of the session appropriating sums for the public service of Canada based upon main or supplementary estimates.”.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 5 mars 2002

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (*anciennement intitulé le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure*) a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-34, Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les chambres du Parlement, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 4 octobre 2001, a étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants, avec des observations qui sont annexées au présent rapport en tant qu'Annexe A et une lettre au Président du Comité de l'honorable Ralph Goodale, Leader du gouvernement à la Chambre des communes et Sharon Carstairs, Leader du gouvernement au Sénat, annexée au présent rapport en tant qu'Annexe B.

1. *Page 1, nouveau préambule:* Ajouter, après le titre intégral, ce qui suit:

«Attendu:

que l'octroi de la sanction royale constitue l'étape constitutionnelle ultime du processus législatif;

que la cérémonie coutumière de la sanction royale, qui réunit les trois composantes du Parlement, est une tradition importante qu'il faut sauvegarder;

qu'il est souhaitable de faciliter les travaux parlementaires et le processus d'édiction en permettant que la sanction royale puisse être octroyée par déclaration écrite.».

2. *Page 1, formule d'édiction:* Remplacer la ligne 1 dans la version anglaise par ce qui suit:

“Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and”.

3. *Page 1, article 2:* Remplacer les lignes 9 à 16 par ce qui suit:

«a) soit devant les trois composantes du Parlement;

b) soit par déclaration écrite.».

4. *Page 1, article 3:* Remplacer les lignes 17 à 19 par ce qui suit:

«3. (1) L'octroi de la sanction royale s'effectue devant les trois composantes du Parlement au moins deux fois par année civile.

(2) L'octroi de la sanction royale s'effectue devant les trois composantes du Parlement s'il s'agit du premier projet de loi présenté au cours de la session et portant octroi de crédits pour l'administration publique fédérale d'après le budget des dépenses principal ou supplémentaire.».

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

JACK AUSTIN

Chair

APPENDIX A

Bill S-34, An Act respecting royal assent to bills passed by the Houses of Parliament, received second reading and was referred to your Committee on October 4, 2001.

Your Committee heard from several witnesses on this bill. On Wednesday, October 17, 2001, the Honourable Senator Sharon Carstairs, P.C., the Leader of the Government in the Senate, and the sponsor of the bill, appeared before your Committee, accompanied by Mary E. Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister, Constitutional Affairs, and Louis Davis, Senior Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice. On November 7, 2001, Mr. John Aimers, Dominion Chairman, and Mr. Paul Benoit, Vice-President, of Monarchist League of Canada, appeared. Also, on November 7, 2001, Professor David Smith of the University of Saskatchewan testified before your Committee. On Wednesday, February 20, 2002, Senator Carstairs again appeared before the Committee.

In addition, your Committee has held numerous discussions regarding this bill and the underlying issues and concerns. Bill S-34 is very similar to earlier bills introduced by the Honourable Senator John Lynch-Staunton, the Leader of the Opposition in the Senate, which were also referred to and studied by your Committee.

Royal Assent — which is the final stage of an Act of Parliament and the formal process by which a bill becomes law — is given by, or on behalf of, the Sovereign after a bill has been finally agreed to by both the Senate and the House of Commons. The coming together of the three entities in a formal ceremony is an important part of the legislative process and confirms their respective roles and relationships. In the Canadian context, Professor Smith explained as follows: “The time of Royal Assent is when the Queen-in-Parliament makes law. Then the representative of the Crown personifies the nation; the Senate embodies the federal principle; and the Commons represents the people through their representatives. One may dispute the description of the parts, but not the parts themselves, nor their inclusion in a manner visible to all.”

In Canada, the Royal Assent ceremony is conducted in the Senate chamber, to which the House of Commons is summoned. On behalf of the Queen, the Governor General, or his or her representative, signifies Royal Assent to the bills that are presented. The current Royal Assent ceremony dates to pre-Confederation colonial days, and was based on British

ANNEXE A

Le projet de loi S-34, Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement, a franchi l'étape de la deuxième lecture et a été renvoyé au Comité le 4 octobre 2001.

Le Comité a entendu plusieurs témoins au sujet de ce projet de loi. Le mercredi 17 octobre 2001, l'honorable sénatrice Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat et marraine du projet de loi, a comparu devant le Comité, accompagné de Mary E. Dawson, c.r., sous-ministre déléguée, Affaires constitutionnelles, et Louis Davis, avocat-conseil, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice. Le 7 novembre 2001, M. John Aimers, président national, et M. Paul Benoit, vice-président, Ligue monarchiste du Canada, ont comparu devant le Comité. Également, le 7 novembre 2001, le professeur David Smith, de l'Université de la Saskatchewan, a présenté son témoignage. Le mercredi 20 février 2002, le sénateur Carstairs a encore comparu devant le comité.

Par ailleurs, le Comité a tenu de nombreuses discussions sur le projet de loi et sur les questions et préoccupations qui le sous-tendent. Le projet de loi S-34 est très semblable à d'autres projets de loi présentés par l'honorable sénateur John Lynch-Staunton, leader de l'opposition au Sénat, qui ont également été étudiés par le Comité.

La sanction royale — qui constitue la dernière étape d'une loi du Parlement et la procédure officielle qui transforme en loi un projet de loi — est accordée par le souverain ou en son nom après qu'un projet de loi a reçu l'assentiment final du Sénat et de la Chambre des communes. La réunion des trois entités dans le cadre d'une cérémonie formelle constitue un élément important du processus législatif et confirme leurs relations et rôles respectifs. Dans le contexte canadien, le professeur Smith a expliqué ce qui suit: «Le moment de la sanction royale a lieu lorsque la Reine en Parlement adopte la loi. À ce moment, le représentant de la Couronne personnifie l'État, le Sénat représente le principe fédéral et les Communes représentent le peuple. On peut contester la description des parties, mais pas les parties elles-mêmes ni leur inclusion d'une manière évidente pour tous.»

Au Canada, la cérémonie de la sanction royale a lieu dans la salle du Sénat, où la Chambre des communes est convoquée. Le gouverneur général ou son suppléant accorde au nom de la Reine la sanction royale aux projets de loi qui lui sont présentés. L'actuelle cérémonie remonte à l'époque coloniale précédant la Confédération et elle est fondée sur la pratique britannique. Le

practice. Canada appears to be unique among Commonwealth countries in retaining the procedure. In 1958, the Canadian ceremony was described in *An Encyclopaedia of Parliament* as “that which most closely resembles the original.”

Other countries with parliamentary traditions have moved away from the form of ceremony used in Canada. In the United Kingdom, the *Royal Assent Act of 1967* provided for a new procedure for the granting of Royal Assent in addition to the traditional means of doing so through three Lords Commissioners in a parliamentary ceremony: a written declaration that is communicated to each House of Parliament. In Australia, the usual practice is for the chamber that has initiated the bill to transmit copies of it to the residence of the Governor General; after the Governor General has affixed his or her signature, the assent is made known by Messages to the President of the Senate and Speaker of the House of Representatives, who duly notify their respective chambers. In New Zealand, the Governor General has not attended in person to prorogue Parliament or assent to bills since 1875; rather, bills are presented for Royal Assent at Government House where the Governor General assents to the bill by signing the two copies presented and returning these to the House with a Message informing the House that assent has been given to the bill in the name of the Sovereign.

In Canada, the issue of Royal Assent and the procedures for signifying it have been discussed on a number of occasions over the last 20 years. In 1983, Senator Royce Frith, then Deputy Leader of the Government, tabled a notice of inquiry regarding “the advisability of establishing alternate procedures for the pronouncement of Royal Assent to bills.” He raised the question of whether there was a need for an additional and simpler procedure and, if so, what form it should take and what method should be adopted for implementing it. In 1985, the Special Committee on the Reform of the House of Commons (the McGrath Committee) recommended in its Second Report that the declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada, with continued provision for the use of the present practice should that be the pleasure of Her Excellency on the advice of Her Ministers. This proposal was echoed in 1993 when the House of Commons Standing Committee on House Management tabled a report on parliamentary reform.

In November 1985, the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders, chaired by Senator Gildas Molgat, presented its Fourth Report, in which it recommended that the present formal procedure of Royal Assent be retained and that it be used at the request of the Governor General or of either House of Parliament and at least once a session, for example at the prorogation of a session; but that, in addition to the present practice, a simpler procedure be established based on the following principles: (a) that the procedure involve representation from both the Senate and the House of Commons; (b) that it be public, and (c) that the declaration of Royal Assent be subsequently reported to both Houses of Parliament.

Canada semble être le seul des pays du Commonwealth à l’avoir conservée. En 1958, l’ouvrage *An Encyclopaedia of Parliament* la décrivait comme étant «celle qui ressemble le plus à l’originale».

D’autres pays ayant des traditions parlementaires ont délaissé le type de cérémonie qui a lieu au Canada. Au Royaume-Uni, outre la cérémonie parlementaire traditionnelle où la sanction royale est signifiée par trois lords commissaires, une nouvelle procédure est entrée en vigueur en vertu de la *Royal Assent Act of 1967*, soit une déclaration écrite communiquée à chaque chambre du Parlement. En Australie, la Chambre d’où émane le projet de loi transmet des exemplaires de ce dernier à la résidence du gouverneur général et, après que le gouverneur général y a apposé sa signature, l’assentiment est communiqué dans des messages aux présidents du Sénat et de la Chambre des représentants, qui en font part à leurs assemblées respectives. En Nouvelle-Zélande, le gouverneur général n’a pas assisté en personne à la prorogation du Parlement ou à la sanction des projets de loi depuis 1875; au lieu de cela, les projets de loi sont présentés aux fins de la sanction royale à la résidence du gouverneur général, où celui-ci sanctionne les projets de loi en signant les deux exemplaires présentés et en les retournant à la Chambre avec un message informant celle-ci que la sanction a été accordée au nom du souverain.

Au Canada, la question de la sanction royale et des procédures annexes a refait surface à un certain nombre d’occasions au cours des 20 dernières années. En 1983, le sénateur Royce Frith, leader adjoint du gouvernement, dépose un avis d’interpellation concernant «l’opportunité d’établir d’autres procédures d’octroi de la sanction royale aux projets de loi». Dans le discours qu’il prononce alors, il se demande s’il convient de simplifier la procédure et, dans l’affirmative, quelle forme elle devrait revêtir et comment il faudrait s’y prendre pour la mettre en œuvre. En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le Comité McGrath) recommande dans son deuxième rapport qu’on adopte au Canada la déclaration de la sanction royale par message écrit, mais qu’on puisse continuer à utiliser la pratique actuelle si tel est le bon vouloir de Son Excellence sur le conseil de ses ministres. En 1993, le Comité permanent de la gestion de la Chambre fait écho à cette proposition dans un rapport sur la réforme parlementaire.

En novembre 1985, le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure, présidé par le sénateur Gildas Molgat, présente son quatrième rapport dans lequel il recommande de conserver l’actuelle procédure de la sanction royale et de l’utiliser à la demande du gouverneur général ou de l’une ou l’autre des chambres du Parlement, et au moins une fois par session, par exemple au moment de la prorogation; toutefois, en sus de la pratique actuelle, il recommande d’établir une démarche plus simple fondée sur les principes suivants: a) que la procédure engage le Sénat et la Chambre des communes à y participer; b) qu’elle soit publique; et c) qu’après la cérémonie, on fasse rapport aux deux chambres du Parlement de la sanction royale déclarée.

In July 1988, Senator Lowell Murray, the then Leader of the Government in the Senate, introduced Bill S-19 respecting the declaration of Royal Assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the chambers of Parliament. As an alternative to the formal Royal Assent process, the bill proposed a system similar to that used in Australia for many years. Although this bill died on the *Order Paper*, the issue was revived by Senator John Lynch-Staunton in 1998, when he tabled Bill S-15. This bill and three subsequent versions introduced by Senator Lynch-Staunton have been considered by the Senate and its committees. Your Committee benefited greatly through the proposals made by Senator Jerry Grafstein in the form of draft bills brought to the Committee.

In connection with Bill S-34, your Committee wishes to make the following observations:

1. Your Committee believes that it is essential that measures be taken to enhance the public visibility and the constitutional and symbolic significance of Royal Assent.
2. Your Committee is of the opinion that the presence of both the Governor General and the Prime Minister for Royal Assent on those occasions where a customary ceremony is held in the Senate Chamber are elements in demonstrating to the Canadian public the paramount purpose of Parliament in its law-making functions and the public expression of the Constitution of Canada wherein the participation of the Queen and the two houses of Parliament are conditions precedent to the making of laws of Canada.
3. Your Committee believes that Members of the Senate should recognize the importance of their presence in enhancing the Crown in Parliament, as well as their role as representatives of Canadians in the legislative process. With respect to customary Royal Assent ceremonies and ceremonies for the written declaration of Royal Assent, the whips of the parties in the Senate should be encouraged to invite the following persons to attend: the sponsor of the bill and opposition critic, the chair and deputy chair of the committee to which the bill was referred, the movers of any amendments proposed to the bill, any other Senators directly involved in the passage of the legislation, and the Minister or Ministers responsible for the bill. The Senate should encourage the House of Commons to extend a similar invitation to those of its members involved in the passage of the bill.
4. In those rare circumstances where the Governor General is unavoidably unable to attend Royal Assent personally, in the view of the Senate, and in light of the separation of powers between the Legislative and the Judicial Order, it would be desirable if Judges of the Supreme Court of Canada were not to be asked to act as Deputies to the Governor General for the granting of Royal Assent, but

En juillet 1988, le sénateur Lowell Murray, alors leader du gouvernement au Sénat, présente le projet de loi S-19 concernant l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général au nom de la Reine aux projets de loi adoptés par les chambres du Parlement. Comme solution de rechange à la procédure officielle, cette mesure prévoit un système semblable à celui utilisé depuis de nombreuses années en Australie. Le projet de loi meurt au *Feuilleton*, mais la question est soulevée de nouveau par le sénateur John Lynch-Staunton en 1998, lorsqu'il dépose le projet de loi S-15. Ce dernier, et trois versions subséquentes présentées par le sénateur Lynch-Staunton, ont été étudiées par le Sénat et ces comités. Votre Comité a trouvé fort utiles les propositions présentées par le sénateur Grafstein dans les avant-projets de loi.

En ce qui concerne le projet de loi S-34, le Comité soumet les observations suivantes:

1. Le Comité croit qu'il est essentiel de prendre des mesures pour améliorer la visibilité ainsi que la portée constitutionnelle et symbolique de la sanction royale.
2. Le Comité est d'avis que la présence du gouverneur général et du premier ministre aux occasions où une cérémonie coutumière de sanction royale a lieu à la salle du Sénat manifeste aux yeux du public canadien l'essence même du Parlement dans ses fonctions législatives tout en exprimant une adhésion publique à la Constitution du Canada, en vertu de laquelle la participation de la Reine et des deux chambres du Parlement sont des conditions préalables à l'acte de légiférer au Canada.
3. Le Comité croit que les membres du Sénat devraient reconnaître que leur présence est importante pour ce qui est de conforter la Couronne en Parlement ainsi que leur rôle en tant que représentants des Canadiens dans le processus législatif. En ce qui concerne les cérémonies coutumières de la sanction royale et les cérémonies entourant la déclaration écrite de la sanction royale, les whips des partis au Sénat devraient être encouragés à inviter les personnes suivantes à y participer: le parrain du projet de loi et le porte-parole de l'opposition, le président et le vice-président du comité auquel le projet de loi a été renvoyé, les auteurs des amendements proposés au projet de loi, tous les autres sénateurs qui ont participé directement à son adoption ainsi que le ou les ministres responsables du projet de loi. Le Sénat devrait encourager la Chambre des communes à lancer une invitation similaire à ses membres qui ont participé à l'adoption du projet de loi.
4. Dans les rares circonstances où le gouverneur général ne peut absolument pas assister personnellement à la sanction royale, le Sénat est d'avis, à la lumière de la séparation des pouvoirs entre les instances législatives et judiciaires, qu'il est souhaitable de ne pas demander aux juges de la Cour suprême du Canada de le remplacer, mais que le gouverneur général devrait envisager de nommer comme suppléants des

that the Governor General consider the appointment of companions of the Order of Canada to serve as Deputies for such purposes, provided that no member of the Senate or House of Commons, or of the Cabinet, should be so authorized.

5. To further enhance the Royal Assent ceremony, your Committee believes that the customary ceremony of Royal Assent in the Senate Chamber should be televised and made available to be broadcast on television and on the Internet.
6. Your Committee believes that the customary Royal Assent ceremony should be held at a time which is more convenient for most Parliamentarians, and when attendance would be greater. Insofar as possible, provision should be made to give as much advance notice as possible of customary Royal Assent ceremonies and to ensure that no other parliamentary activities are scheduled at the same time.
7. In connection with the written declaration of Royal Assent, your Committee considers it desirable, depending on the nature of the legislation and the impact on regions of Canada, that consideration be given to the holding of such ceremonies outside Ottawa.
8. In order to enhance the educational value of customary Royal Assent ceremonies, efforts should be made, in collaboration with groups or organizations for young people and schools, to invite students and others to attend Royal Assent ceremonies.
9. Since the granting of Royal Assent is designed, in part, to give the public notice of a new law passed by Parliament, initiatives are essential to enhance public knowledge of the significance and substance of the bills being assented to by developing public education and communications strategies in order to educate the public. The Senate should ensure that the broadcast production of Royal Assent ceremonies include appropriate educational and informational segments about the bills being assented to.

APPENDIX B

February 7, 2002

The Honourable Jack Austin, P.C., Q.C.

Chairman

Senate Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament

Room 304, Victoria Building

The Senate

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Dear Senator Austin:

We would like to express the government's appreciation to you and your Committee for the work on the consideration of the Royal Assent Bill, S-34.

Bill S-34 builds on over two decades of study in the Senate and in the House of Commons. It is supported by the leadership of both sides of the Senate. And it maintains the traditions of

compagnons de l'Ordre du Canada, pour autant qu'aucun membre du Sénat ou de la Chambre des communes, ou du Cabinet, ne soit autorisé à exercer ces fonctions.

5. Afin de mettre en valeur davantage la cérémonie de la sanction royale, le Comité croit que la cérémonie coutumière à la Chambre du Sénat devrait être télévisée et que les images devraient être offertes pour télédiffusion et sur Internet.
6. Le Comité croit que la cérémonie coutumière de la sanction royale devrait avoir lieu au moment où cela convient le mieux à la plupart des parlementaires et où la participation serait la plus grande. Dans la mesure du possible, on devrait en donner avis aussi longtemps à l'avance que possible et faire en sorte qu'aucune autre activité parlementaire ne soit prévue au même moment.
7. Pour ce qui est de la déclaration écrite de la sanction royale, le Comité considère que, selon la nature du texte de loi et son incidence sur les régions du Canada, on devrait envisager de tenir les cérémonies en question à l'extérieur d'Ottawa.
8. Afin de rehausser la valeur éducative des cérémonies coutumières de la sanction royale, on devrait, en collaboration avec les écoles et les groupes ou organismes pour les jeunes, inviter des élèves et d'autres personnes à y participer.
9. Étant donné que la sanction royale vise en partie à informer le public de l'adoption d'une nouvelle loi par le Parlement, il est essentiel de prendre des initiatives en vue de renseigner davantage le public sur l'importance et le contenu des projets de loi en élaborant des stratégies de sensibilisation et de communication à cet effet. Le Sénat devrait veiller à ce que l'émission destinée à être diffusée englobe des segments éducatifs et informationnels appropriés au sujet des projets de loi qui reçoivent la sanction royale.

ANNEXE B

Le 7 février 2002

L'honorable Jack Austin, c.p., c.r.

Président

Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Pièce 304, édifice Victoria

Le Sénat

Ottawa (Ontario)

K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

Nous tenons tout d'abord à vous dire que le gouvernement apprécie beaucoup le travail que vous et votre comité faites relativement au projet de loi S-34 sur la sanction royale.

Le projet de loi S-34 est le fruit de plus de deux décennies de réflexions à ce sujet au Sénat et à la Chambre des communes. Ce projet de loi a reçu l'appui des leaders des deux partis au Sénat.

Parliament, while allowing for the modernization of the legislative process. For these reasons, the Bill's passage by Parliament is a priority for the government.

The government shares the Committee's view that the Royal Assent ceremony is an important tradition of Parliament and that measures should be taken to ensure that it remains a key part of the legislative process.

The government is prepared to undertake to maintain the ceremony's importance and dignity as an ongoing parliamentary tradition. To this end, we would ensure that the scheduling of Royal Assent ceremonies be set on a longer term basis and at times which facilitate public awareness of the ceremony and attendance by parliamentarians.

In this regard, the government would endeavour to schedule ceremonies at times when the presence of parliamentarians is not required at other events, such as committee meetings. This would enable as many parliamentarians as possible to plan to attend ceremonies and would highlight the completion of the legislative process, particularly for bills of particular significance to Canadians, Parliament and the government.

The government would also support any decision by the Senate to televise scheduled Royal Assent ceremonies. Such a decision would serve to improve public awareness both of the processes and of the institutions of Parliament.

At the same time, the government, and the leadership of the Senate, have indicated that Bill S-34 will also enable Royal Assent to be given by written procedure to bills, particularly where Royal Assent may be required on an urgent basis, and for which the traditional ceremony would be inappropriate given the late hour of parliamentary passage. In so doing, the written procedure will ensure that the traditional ceremony can be maintained as a special part of the parliamentary process.

We look forward to working with the Committee in order to ensure the timely passage of this important legislation by the Senate and the House of Commons.

Yours sincerely,

The Honourable Ralph Goodale

The Honourable Sharon Carstairs

De plus, il a l'avantage de conserver les traditions du Parlement tout en permettant une modernisation du processus législatif. Autant de raisons qui font que l'adoption de ce projet de loi par le Parlement est une priorité pour le gouvernement.

Le gouvernement reconnaît, comme le Comité, que la cérémonie de la sanction royale est une importante tradition du Parlement et qu'il faudrait prendre des mesures pour veiller à ce qu'elle demeure un élément important du processus législatif.

Le gouvernement est prêt à s'engager à ce que cette cérémonie conserve toute son importance et sa dignité en tant que tradition parlementaire. À cette fin, nous ferions en sorte que les dates des cérémonies de sanction royale puissent être fixées à plus long terme et que les cérémonies se déroulent à des périodes où la population peut mieux en prendre connaissance et les parlementaires y assister.

Par conséquent, le gouvernement organiserait les cérémonies à des périodes où les parlementaires ne sont pas tenus de participer à d'autres activités, à des réunions de comité par exemple. Cela permettrait au plus grand nombre possible de parlementaires d'assister aux cérémonies et cela mettrait en valeur l'aboutissement du processus législatif, en particulier dans le cas des projets de loi qui revêtent une importance spéciale pour les Canadiens, le Parlement et le gouvernement.

Le gouvernement est également disposé à appuyer toute décision du Sénat de télédiffuser les cérémonies de sanction royale prévues. Une décision en ce sens contribuerait à sensibiliser davantage la population aux processus et aux institutions du Parlement.

En même temps, le gouvernement et les dirigeants du Sénat ont indiqué que le projet de loi S-34 permettra également que la sanction royale soit signifiée par déclaration écrite, surtout lorsque l'octroi de la sanction peut être requis dans un court délai et qu'une cérémonie traditionnelle ne conviendrait pas étant donné l'heure tardive de l'adoption par le Parlement. Puisqu'il en est ainsi, même si la possibilité de recourir à la déclaration écrite existerait, il est certain que la cérémonie traditionnelle continuerait d'exister comme élément important du processus parlementaire.

Nous sommes prêts à collaborer avec le Comité pour veiller à ce que cette importante mesure législative soit adoptée rapidement par le Sénat et la Chambre des communes.

Sincèrement,

L'honorable Ralph Goodale

L'honorable Sharon Carstairs

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday March 5, 2002

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill S-34, respecting royal assent to bills passed by the Houses of Parliament, met this day at 10:05 a.m. to give consideration to the bill and to be briefed on reform of the House of Lords.

Senator Jack Austin (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: To review our progress with Bill S-34 in respect of Royal Assent, we examined the work of the committee at our previous meeting. Honourable senators will recall that we agreed to proceed by making decisions in principle before we dealt with the bill.

We then moved through the bill and amendments were presented. You will see in front of you a document: “Bill S-34 — Clause-by-clause Consideration.”

In the previous session of the committee, after the sponsor of the bill, Senator Carstairs, spoke to the committee, we agreed to amendments. There was no preamble in the original bill. We agreed to the preamble, which is contained under the column of amendments agreed to, which was moved by Senator Carstairs and adopted. We deferred the enacting clause and we deferred the short title.

On the left side of the document you will see the provisions in the original bill. We amended clause 2 to create a new clause 2 which is contained in the amendments. This language, was recommended to us by our counsel, Mr. Audcent, and was approved.

We also made amendments to clause 3. Essentially, we adjusted the bill so that Royal Assent would be provided twice in each calendar year. One occasion, under subclause 3(2) would be for the first bill of the session, appropriating sums for the public service. That amendment was agreed to.

Clause 4 in the original bill was adopted without amendment.

Clause 5 was moved by Senator Carstairs, and Senator Prud’homme raised a question. The committee agreed to defer clause 5 for further consideration. The question raised by Senator Prud’homme was: What happens to Royal Assent if Parliament is not sitting? Therefore, we deferred that clause. Mr. Audcent will provide us with the answer to that question, but I will summarize it before he does so. Royal Assent is not given if Parliament is not sitting; therefore there is no problem with that. The government will have the choice, if Parliament is sitting, of either using the customary procedure or using the written declaration procedure.

Clause 5 has been moved by Senator Carstairs. Is there any discussion? Shall clause 5 carry?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd’hui à 10 h 05 pour examiner le projet de loi S-34, Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement, et pour entendre un exposé sur la réforme de la Chambre des lords.

Le sénateur Jack Austin (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Dans le cadre de l’examen du projet de loi S-34, Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par la Chambre du Parlement, nous avons examiné les travaux du comité lors de notre dernière rencontre. Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons convenu de procéder en prenant les décisions de principe avant de traiter du projet de loi.

Nous avons ensuite examiné le projet de loi et des amendements ont été présentés. Vous avez devant vous un document intitulé «Projet de loi S-34, étude article par article».

Lors de la réunion précédente du comité, après que le sénateur Carstairs, qui parraine le projet de loi, ait parlé au comité, nous avons convenu des amendements. Le projet de loi original ne comportait pas de préambule. Nous avons convenu d’un préambule, qui se trouve dans la colonne des amendements convenus, lequel a été proposé par le sénateur Carstairs, puis adopté. Nous avons reporté l’adoption de la formule d’édition, ainsi que du titre abrégé.

À gauche du document, vous verrez les dispositions du projet de loi original. Nous avons remplacé l’article 2 par celui qui apparaît dans les amendements. Cette formulation nous a été recommandée par notre conseiller juridique, M. Audcent, et a été approuvée.

Nous avons aussi apporté des amendements à l’article 3. En gros, nous avons ajusté le projet de loi afin que la sanction royale puisse être octroyée deux fois par année civile. La première fois serait, en vertu du paragraphe 3(2), pour le premier projet de loi présenté au cours de la session et portant octroi de crédits pour l’administration publique fédérale. Cet amendement a été adopté.

L’article 4 du projet de loi a été adopté sans amendement.

L’article 5 a été proposé par le sénateur Carstairs, et le sénateur Prud’homme a soulevé une question. Le comité a accepté de reporter l’adoption de l’article 5 aux fins d’un examen plus approfondi. La question soulevée par le sénateur Prud’homme est la suivante: qu’arrive-t-il de la sanction royale quand le Parlement ne siège pas? Nous avons donc reporté l’adoption de cet article. M. Audcent nous donnera une réponse, mais je peux la résumer. La sanction royale n’est pas donnée si le Parlement ne siège pas; par conséquent, cela ne pose pas de problème. Le gouvernement aura le choix, si le Parlement siège, soit d’appliquer la procédure habituelle ou de recourir à la procédure de déclaration écrite.

Le sénateur Carstairs a proposé l’adoption de l’article 5. Y a-t-il des observations? L’article 5 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There are no amendments to clause 6. It is a provision that a written declaration of Royal Assent is not a statutory instrument for the purposes of the Statutory Instruments Act. Clause 6 was moved by Senator Lynch-Staunton. Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will now consider clause 7, which requires a motion. Senator Gauthier, please.

Senator Gauthier: Thank you.

Mr. Chairman, I have a question concerning clause 5 which states:

Where royal assent is signified by written declaration, the Act is deemed to be assented to on the day on which the two Houses of Parliament have been notified of the declaration.

The Houses are to be notified, but it is possible that no one would be present to receive the notice. Could this be done by the back door in the same way that reports are frequently tabled by the back door? Could notification be provided in that way? Could they simply inform the Clerk and that would be it?

The Chairman: That pertains to clause 5. Mr. Audcent, could you enlighten us? We have already passed that clause. Senator Gauthier, you will notice that clause 4 states:

Each House of Parliament shall be notified of a written declaration of royal assent by the Speaker of that House or by the person acting as Speaker.

Therefore, notification cannot be done by the back door. It has to be done by the Speaker.

Senator Gauthier: It has to be done by the Speaker and not simply by the clerk.

The Chairman: Yes, notification has to be by the Speaker.

Senator Gauthier: That is my understanding.

The Chairman: We are now at clause 7.

Senator Milne: I move clause 7.

The Chairman: Thank you, Senator Milne. Is the question ready to be put?

Hon. Senators: Question.

The Chairman: Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That brings us back to the enacting clause. May I have a motion to pass the enacting clause, which states:

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Are honourable senators you ready for the question?

Des voix: D'accord.

Le président: Il n'y a pas de modifications à l'article 6. Selon cet article, la déclaration écrite n'est pas un texte réglementaire aux fins d'application de la Loi sur les textes réglementaires. Le sénateur Lynch-Staunton propose d'adopter l'article 6. L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons à l'article 7, pour lequel il nous faut une motion. Sénateur Gauthier, vous avez la parole.

Le sénateur Gauthier: Je vous remercie.

Monsieur le président, j'ai une question à poser sur l'article 5, qui dit ceci:

La déclaration écrite porte sanction royale le jour où les deux Chambres du Parlement en ont été avisées.

Les Chambres doivent en être avisées, mais est-il possible que personne ne soit là pour recevoir cet avis? Est-ce que cela pourrait se faire par la porte de service comme c'est si souvent le cas des rapports? Est-ce que l'avis peut être donné de cette manière? Est-ce qu'ils pourraient tout simplement informer le greffier, et ce serait tout?

Le président: Ceci concerne l'article 5. Monsieur Audcent, pouvez-vous nous éclairer? Nous avons déjà adopté cet article. Sénateur Gauthier, vous remarquerez que l'article 4 dit bien:

Chaque Chambre du Parlement est avisée par son président ou le suppléant de celui-ci de la déclaration écrite portant sanction royale.

Par conséquent, cet avis ne peut passer par la porte de service. Il doit être donné par le président.

Le sénateur Gauthier: Il doit être donné par le président, et non pas simplement par le greffier.

Le président: Oui, c'est le président qui doit donner cet avis.

Le sénateur Gauthier: C'est bien ce que je comprends.

Le président: Nous passons maintenant à l'article 7.

Le sénateur Milne: Je propose d'adopter l'article 7.

Le président: Je vous remercie, sénateur Milne. Est-ce que vous êtes prêts à répondre à la question?

Des voix: Posez-la.

Le président: L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Ceci nous ramène à la formule d'édiction. Quelqu'un peut-il proposer d'adopter la formule d'édiction, qui dit ceci:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

Les honorables sénateurs sont-ils prêts à répondre à la question?

Hon. Senators: Question.

The Chairman: Shall the enacting clause carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Senator Poulin, would you move clause 1, the short title?

Senator Poulin: I so move.

The Chairman: Shall clause 1, the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: On division, Mr. Chair. An amendment was defeated at the last meeting of our committee. I am referring to the proposal to add the following after line 17:

3.1(1) The signification of Royal Assent by written declaration may be witnessed by more than one member from each House of Parliament.

That proposed amendment was defeated at the last meeting. It is my intention to reintroduce it at third reading in the house. I would prefer that Bill S-34 be adopted on division.

The Chairman: Thank you. Bill S-34 is adopted on division. Thank you, colleagues. We shall report the bill tomorrow.

We have two other items to deal with in respect of the bill. We adopted the observations before, and I should like the permission of the committee to append the letter of Senator Carstairs and Minister Goodale dealing with the intentions of government. The letter was circulated to all members of the committee. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. We will have two appendices: the observations and the bill as amended, and the letter in respect of customary Royal Assent.

I would ask Mr. Robertson to give us an update on Reform of the House of Lords, after which we will proceed *in camera* to discuss the committee report on committees.

Mr. James R. Robertson, Researcher, Library of Parliament: My intent is to provide a brief overview of the status of Reform of the House of Lords, both as another bicameral institution with an upper chamber and, insofar as the chairman indicates, how it may affect the consideration of the draft reports on committee restructuring.

As most of you are aware, the current Labour Government in the United Kingdom made constitutional reform one of its major issues in the 1997 election. The first phase of that was to eliminate

Des voix: Posez la question.

Le président: La formule d'édition est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: Sénateur Poulin, voulez-vous proposer l'adoption de l'article 1, le titre abrégé?

Le sénateur Poulin: Je propose d'adopter l'article 1.

Le président: L'article 1, titre abrégé, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi tel que modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Joyal: Avec dissidence, monsieur le président. Un amendement a été rejeté lors de la dernière réunion de notre comité. Je parle de la proposition d'ajouter ce qui suit après la ligne 17:

3.1(1) Tout membre du Parlement a le droit d'être témoin de la sanction royale d'un projet de loi.

Cet amendement qui avait été proposé a été rejeté à la dernière réunion. Je compte la proposer à nouveau lors de la troisième lecture du projet de loi, devant la Chambre. Je préférerais qu'il soit indiqué que le projet de loi S-34 est adopté avec dissidence.

Le président: Merci. Le projet de loi S-34 est donc adopté avec dissidence. Je vous remercie, chers collègues. Nous présenterons le projet de loi demain.

Il y a deux autres choses dont nous devons parler au sujet du projet de loi. Nous avons adopté les observations plus tôt, et j'aimerais avoir la permission du comité d'y annexer la lettre du sénateur Carstairs et du ministre Goodale qui traite des intentions du gouvernement. La lettre a été distribuée à tous les membres du comité. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie. Nous aurons deux annexes: les observations et le projet de loi tel que modifié, et la lettre au sujet de la sanction royale coutumière.

Je vais demander à M. Robertson de faire le point pour nous sur la réforme de la Chambre des lords, après quoi nous nous réunirons à huis clos pour discuter du rapport du comité sur les comités.

M. James R. Robertson, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Je compte vous donner un bref aperçu de l'état d'avancement de la réforme de la Chambre des lords, parce que c'est aussi une institution bicamérale avec Chambre haute et, comme l'a dit le président, parce qu'elle peut avoir une incidence sur l'examen des rapports préliminaires sur la restructuration des comités.

Comme vous le savez pour la plupart, la réforme constitutionnelle a été l'un de ses principaux enjeux du gouvernement travailliste actuel du Royaume-Uni lors des

most of the hereditary lords, which they did in 1999. They reduced the number of hereditary lords to 92, who were elected by their colleagues.

They then appointed a royal commission chaired by Lord Wakeham, which was given a fairly short period of time in which to come up with proposals for continuing reform of the upper chamber. That royal commission came out with a report in 2000, I believe, which was fairly well-received and which had many reasonably good recommendations, given its short time frame.

Subsequently, there was talk of establishing a joint committee of the House of Commons and the House of Lords to advance the issue further. There was disagreement on exactly what the mandate of this committee would be and therefore, it was never established. This would have involved parliamentarians from government and opposition from both chambers. There are many people who are dissatisfied that that has never occurred.

Then came the election of last year, in which the manifest of the Labour Party included a commitment that it would proceed with reform of the upper chamber.

The latest phase began in November 2001, when the government tabled its white paper, which was entitled "Completing the Reform." This white paper was basically the government's response to the Wakeham royal commission, and it has been roundly criticized and has received extremely unfavourable reviews from virtually everyone.

Cynical journalists and politicians believe it is in Mr. Blair's interests not to complete the reform. They believe that he is quite happy with the status quo whereby he continues to be able to exercise patronage; the House of Lords continues to function in its current form; and he can maintain that they tried to reform the House of Lords but were unable to do so.

There has also been a strong indication that there are strong divisions within the Labour Party — within the Labour Cabinet. Mr. Robin Cook, who was demoted from foreign minister to Leader of the House of Commons, is apparently reported to have been a strong proponent of an elected upper chamber. The Lord Chancellor, Lord Irvine, has been resisting the prospect of more elected members. One of the biggest criticisms was the fact that the revised, reformed upper chamber would have a minimal elected component.

Essentially, the white paper called for 120 independent members. These would be similar to the current cross-benchers. They would not have political affiliation. They would be selected on the basis of their expertise in particular areas according to their professional qualifications and their contribution to public, British life over the years.

élections de 1997. La première phase de cette réforme consistait à éliminer la plupart des membres héréditaires de la Chambre des lords, ce qui a été fait en 1999. Leur nombre a été réduit à 92, et ceux-là ont été élus par leurs collègues.

Ensuite, une commission royale a été créée, dont le président est lord Wakeham, à qui a été attribué un délai assez court pour présenter des propositions visant la poursuite de la réforme de la Chambre supérieure. Cette commission royale a présenté un rapport en 2000, je crois, qui a été relativement bien accueilli et qui comportait de nombreuses recommandations assez bonnes, compte tenu du peu de temps qu'elle avait eu.

Par la suite, il a été question de créer un comité mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords pour approfondir la question. Comme il y avait désaccord sur le mandat exact qui devrait être donnée à ce comité, il n'a jamais vu le jour. Il y aurait eu la participation de parlementaires des deux chambres représentant le parti au pouvoir et l'opposition. Bien des gens ont été mécontents que cette commission n'ait jamais été créée.

Ensuite, il y a eu les élections de l'année dernière, lors desquelles le Parti travailliste a présenté un manifeste qui dans lequel il signifiait sa détermination à poursuivre la réforme de la Chambre haute.

La dernière phase a été entamée en novembre 2001, lorsque le gouvernement a présenté un livre blanc, intitulé «Completing the Reform». Ce document constituait en fait la réponse du gouvernement à la commission royale Wakeham; il a largement été critiqué et a été mal accueilli d'à peu près tout le monde.

Les journalistes et les politiciens cyniques croient qu'il est de l'intérêt de M. Blair de ne pas procéder à cette réforme. Ils pensent qu'il est tout à fait heureux de maintenir le statu quo, pour ainsi pouvoir continuer des pratiques de patronage; la Chambre des lords continue de fonctionner telle qu'elle est actuellement; et il peut affirmer avoir essayé de réformer la Chambre des lords, sans succès.

Il y a aussi eu des signes très révélateurs d'une forte dissidence au sein du Parti travailliste — au sein du Cabinet de M. Blair. M. Robin Cook, qui a été rétrogradé du poste de ministre des Affaires extérieures à celui de Président de la Chambre des communes, est apparemment vu comme un promoteur acharné de l'élection des membres de la Chambre haute. Le Grand chancelier, lord Irvine, s'est opposé au concept d'un plus grand nombre de membres élus. L'une des plus grandes critiques qui puissent être faites de la Chambre haute révisée et réformée, c'est qu'elle compterait un nombre minimal de membres élu.

De fait, le livre blanc proposait qu'il y ait 120 parlementaires indépendants. Leur position serait semblable à celle des «parlementaires interpartis» actuels. Ils n'auraient pas d'affiliation politique. Ils seraient choisis en fonction de leur expertise dans des domaines particuliers, selon leurs compétences professionnelles et leur contribution à la vie publique britannique au fil des années.

There would be 120 — or roughly 20 per cent — elected members. The government was not entirely clear on what their constituencies would be or what their term of office would be. I will review that in a moment.

There would be 16 bishops of the Church of England and, contrary to the Wakeham commission report, which suggested that other religious groups be accommodated, the government is sticking with the Church of England bishops, with a suggestion that some of the independent members could be drawn from other religious denominations.

They are also rejecting various proposals to eliminate the law lords from the House of Lords, so the government is proposing that 12 law lords continue to be members of the House of Lords. There have been other suggestions, one being that they be eliminated and that a superior court be established, thereby segregating the judicial and legislative functions of the current House of Lords.

The balance of the Lords, which numbers roughly 330, would be appointed by the parties. Depending on the results of an election, there would be an adjustment. Essentially, these people would be drawn from lists selected by the parties.

There is an appointments commission which is responsible for appointing the 120 independent members. With respect to the political appointments, they would only turn down people who are clearly unsuitable. They would not be able to select the political members. That would be the responsibility of the political parties. With regard to the political parties, their numbers would be designed to reflect voting in the last election, as well as to ensure that no one party had a majority in the House of Lords. Even if the Labour Party had a landslide majority in a general election for the Commons, they would be unable to appoint a majority of the members of the House of Lords.

The Chairman: On the method of appointment, are the cross-benchers appointed by a commission?

Mr. Robertson: Yes.

The Chairman: That number is 120, is it?

Mr. Robertson: Yes.

The Chairman: When vacancies appear in the 120, by whom are the commissioners appointed?

Mr. Robertson: Under the white paper, they are appointed by the government, which is a bone of contention. There is some provision for parliamentary approval, but it is not an appointment by Parliament per se.

The Chairman: The commissioners who choose the cross-benchers are to choose them from a so-called blue ribbon group of representatives of the various accomplished people in the U.K. A principal difference between us and the Lords is that their numbers are not set, they are elastic. Our numbers are rigidly set by our Constitution. Therefore, if the government wishes to appoint government supporters, the opposition has the right to

Il y aurait 120 membres élus — soit, plus ou moins 20 p. 100. Le gouvernement n'a pas dit très clairement quelles seraient leurs circonscriptions ou leur mandat. Je reviendrai là-dessus dans un instant.

Il y aurait 16 évêques de l'Église anglicane et, contrairement à l'avis énoncé dans le rapport de la commission Wakeham, qui suggérait la participation d'autres groupes confessionnels, le gouvernement tient à garder les évêques de l'Église anglicane, en suggérant qu'il pourrait y avoir quelques membres indépendants d'autres confessions.

Ils rejettent aussi diverses propositions visant l'élimination des lords juristes de la Chambre des lords, alors le gouvernement propose que 12 de ces lords juristes restent membres de la Chambre des lords. D'autres suggestions ont été faites, notamment leur élimination et la création d'un tribunal supérieur, ce qui scinderait les fonctions juridiques et législatives de la Chambre des lords actuelle.

Le reste des lords, soit environ 330, seraient désignés par les partis. Un certain ajustement se ferait selon les résultats des élections. En fait, ces gens seraient choisis dans des listes établies par les partis.

Une commission est responsable de la nomination des 120 membres indépendants. En ce qui concerne les nominations politiques, seuls seraient rejetés les candidats nettement inadmissibles. Cette commission ne pourrait pas choisir les membres politiques. Cette responsabilité relèverait des partis politiques. Pour ce qui est des partis politiques, leur composition serait déterminée de manière à refléter les résultats des dernières élections, ainsi qu'à faire en sorte qu'un seul parti ne puisse pas avoir la majorité à la Chambre des lords. Même si le Parti travailliste a remporté une majorité écrasante lors des dernières élections pour les Communes, il ne serait pas en mesure de nommer la majorité des membres de la Chambre des lords.

Le président: Au sujet de la méthode de nomination, les parlementaires interpartis sont-ils désignés par une commission?

M. Robertson: Oui.

Le président: Ils sont bien 120, n'est-ce pas?

M. Robertson: Oui.

Le président: Lorsque des postes sont libérés parmi ces 120 sièges, qui désigne leurs remplaçants?

M. Robertson: D'après le livre blanc, ils sont désignés par le gouvernement, et c'est une pomme de discorde. Des dispositions sont prévues visant l'approbation parlementaire, mais ce n'est pas une nomination du Parlement en tant que tel.

Le président: Les commissaires qui choisissent les parlementaires interpartis doivent les sélectionner dans un groupe dit d'experts représentant les divers éléments accomplis de la population britannique. L'une des grandes différences entre nous et les lords, c'est que leur nombre n'est pas fixe, mais plutôt élastique. Notre nombre est rigoureusement défini par notre loi constitutionnelle. Par conséquent, si le gouvernement souhaite

nominate to the government opposition supporters in some ratio; is that right?

Mr. Robertson: Yes. In its white paper, the government was proposing a maximum number of 600 in the reformed House of Lords. This was slightly larger than the Wakeham commission had recommended. I believe they recommended around 550. At present, the House of Lords consists of 750 members. However, as you said, Mr. Chairman, there is no upper limit. Mr. Blair has been extremely prolific in appointing life peers who are members of the House of Lords. If he continues at his current rate, the number of members of the House of Lords will continue to increase.

Under the proposal, there would be a limit of 600, of which 20 per cent would be directly elected and 20 per cent would be made up of these independent cross-benchers. Taking away the bishops and the law lords, the balance is about 330, who would be appointed by the political parties. The proportions among the parties would be adjusted periodically to reflect electoral success.

Senator Stratton: How long is their appointment?

Mr. Robertson: That is one of the outstanding issues. The Wakeham commission recommended a non-renewable 15-year appointment. This would allow expertise to be developed, as well as provide for the development of experience. The government appeared to be leaning toward a much shorter period of time, but to allow for reappointment or re-election. They left open the question of whether it should be one Parliament, two Parliaments or three Parliaments, that is approximately four or five years, eight or ten years, or twelve or fifteen years. They appeared quite strongly to be leaning toward a shorter but renewable period of time.

One of the motivations of everyone seems to be that they want to ensure that this reformed House of Lords does not come into conflict with the House of Commons in terms of undermining the legitimacy of the House of Commons and in terms of becoming another power source. Wakeham suggested a longer period of time on the basis that this would further distinguish it and would lead to a longer term perspective. The difficulty with a longer term is that the political appointees make it more difficult to adjust them periodically if people are there for a 10 or 15-year term of office.

The Chairman: Are you referring only to those who are elected?

Mr. Robertson: No. All of them would be members for whatever period of time is fixed. You could have different terms for the appointed versus the elected. However, the feeling seems to be that there should be a fixed term of office for both.

Senator Milne: If I understand this correctly, then, 20 per cent would be directly elected for whatever period of time. There would be 120 independent cross-benchers, appointed or chosen by

nommer de ses supporters, l'opposition a le droit de désigner des supporters de l'opposition dans une certaine proportion, n'est-ce pas?

M. Robertson: Oui. Dans ce livre blanc, le gouvernement proposait un maximum de 600 membres pour la Chambre des lords réformée. C'est un peu plus que la commission Wakeham n'en recommandait. Je pense qu'elle suggérerait quelque chose comme 550 lords. Actuellement, la Chambre des lords est composée de 750 membres. Cependant, comme vous l'avez dit, monsieur le président, il n'y a pas de maximum. M. Blair s'est montré très prolifique dans la nomination à vie de ces pairs qui sont membres de la Chambre des lords. S'il continue sur sa lancée, le nombre des membres de la Chambre des lords pourrait encore augmenter.

D'après la proposition qui a été faite, il y aurait une limite de 600 personnes, dont 20 p. 100 seraient directement élues et 20 p. 100 seraient de ces parlementaires interpartis. Si on enlève les évêques et les lords juristes, il en reste environ 330, qui seraient désignés par les partis politiques. Les proportions, entre les partis, seraient ajustées périodiquement pour refléter les résultats électoraux.

Le sénateur Stratton: De quelle durée est leur mandat?

M. Robertson: C'est l'une des choses qui n'a pas encore été réglée. La commission Wakeham recommandait un mandat non renouvelable de 15 ans. Cela permettrait d'acquérir de l'expertise, et aussi de l'expérience. Le gouvernement semble plutôt pencher pour une durée beaucoup plus courte, mais en permettant le renouvellement du mandat ou encore la réélection du membre. Il reste encore à déterminer s'il s'agirait d'une législature, de deux ou de trois législatures, soit environ quatre ou cinq ans, huit ou dix ans, ou encore 12 ou 15 ans. Le parti au pouvoir semblait pencher assez fort en faveur d'un mandat plus court, mais renouvelable.

L'une des motivations commune à tout le monde semble être que l'on veut s'assurer que cette Chambre des lords réformée ne pourra pas être en conflit avec la Chambre des communes et en saper la légitimité, ni devenir une autre source de pouvoir. Lord Wakeham a suggéré un mandat plus long en soutenant que cela augmenterait encore la distinction entre les deux chambres et permettrait d'avoir une perspective à long terme. La difficulté, avec un mandat plus long, est qu'il est plus difficile d'ajuster périodiquement le nombre des lords qui ont fait l'objet d'une nomination politique s'ils ont un mandat de 10 ou 15 ans.

Le président: Est-ce que vous ne parlez que des lords élus?

M. Robertson: Non. Ils auraient tous un mandat d'une durée fixe. Il pourrait y avoir des périodes différentes pour ceux qui sont désignés et ceux qui sont élus. Cependant, l'impression générale est qu'il devrait y avoir un mandat fixe pour les deux types de membres.

Le sénateur Milne: Si je comprends bien, alors, 20 p. 100 des membres seraient directement élus pour une durée quelconque. Il y aurait 120 parlementaires interpartis indépendants, désignés ou

commissioners. There would be 16 bishops and 12 law lords. There would be 330 appointed by the parties and adjusted by the election results. Is that right?

Mr. Robertson: That is right.

Senator Milne: The hereditary lords would be completely out.

Mr. Robertson: That is right. They are now down to 92. The idea is that, once phase two of this reform takes place, the hereditary lords will cease to be members in any way. In fact, membership would be separated from the peerage. You would no longer be a Lord. If you were a member of the House of Lords, you would be listed, instead of an "MP," as an "ML," which means Member of the Lords.

There would be no titles. There would continue to be a peerage. You would be appointed in the Honours List to be elevated to the peerage. However, elevation to the peerage appointment as a peer of the realm would not give you any right to sit in the House of Lords. Sitting in the House of Lords would not turn you into a peer per se.

Senator Di Nino: I read somewhere that there was some discussion about changing the name from the House of Lords to the Senate. Is that being discussed?

Mr. Robertson: I think there has been discussion about that. The latest suggestion from the House of Commons committee which looked into this, which was the Public Administration Select Committee, was that we get rid of the term, "House of Lords," and just let it fade into oblivion and replace it with the "Second Chamber," which is how they often referred to it.

As for calling it the Senate, some consideration was given to that but none of the recent reports recommended that.

Senator Di Nino: It sounds to me, Mr. Chairman, as if they will be discussing this, as we have the Canadian Senate, for the next 200 years.

Senator Poulin: In the recommendations, is there any reference to grandfathering any of the existing rules or members?

Mr. Robertson: Yes, interestingly, there is. The current life peers appointed by the government would be able to remain members of the House of Lords for an interim period of time. Gradually, as they got older and retired or died, the numbers would be reduced to 600.

The public administration committee, which recommended getting rid of the bishops and the law lords, also recommended getting rid of the life peers by the second election after reform, by making some arrangements for them to cease to be members of the House of Lords. The government's white paper, however, provided that they would continue on for at least 15 years until their numbers were brought below the requisite number.

encore choisis par les commissaires. Il y aurait 16 évêques et 12 lords juristes. Il y aurait 330 membres désignés par les partis et des ajustements seraient faits selon les résultats électoraux. C'est bien cela?

M. Robertson: C'est bien cela.

Le sénateur Milne: Les membres héréditaires de la Chambre des lords seraient complètement exclus.

M. Robertson: Il en reste maintenant 92. L'idée, c'est que, une fois que la deuxième phase de cette réforme sera en oeuvre, les membres héréditaires de la Chambre des lords cesseront d'être membres de quelque façon que ce soit. En fait, les membres seraient séparés de la pairie. Ils ne seraient plus lords. Si vous êtes membre de la Chambre des lords, votre titre, au lieu de «MP» serait «ML», pour membre de la Chambre des lords.

Il n'y aurait pas de titres. Il y aurait toujours la pairie. Il faudrait être inscrit à la liste des honneurs pour être élevé à la pairie. Cependant, le titre de pair du royaume ne donnerait aucun droit de siéger à la Chambre des lords. Le fait de siéger à la Chambre des lords ne signifierait pas plus que l'on est pair en tant que tel.

Le sénateur Di Nino: J'ai lu quelque part qu'il y avait un certain débat sur le remplacement du titre de Chambre des lords pour Sénat. Est-ce que c'est vrai?

M. Robertson: Je pense qu'il en a été question. La toute dernière suggestion du comité de la Chambre des communes qui s'est penché sur la question, le Comité spécial de l'administration publique, était que l'on supprime l'expression «House of Lords» pour la laisser sombrer dans l'oubli et la remplacer par «Second Chamber», comme elle est souvent appelée.

Pour ce qui est de l'appeler le Sénat, il en a été question, mais aucun des rapports récents ne le recommandait.

Le sénateur Di Nino: Il me semble, monsieur le président qu'ils vont en parler, puisque nous avons le Sénat canadien, pendant encore 200 ans.

Le sénateur Poulin: Dans les recommandations, y a-t-il une référence à l'octroi de droits acquis à certaines des règles ou à des membres actuels?

M. Robertson: Oui, fait intéressant, il y en a. Les pairs actuels à vie qui ont été désignés par le gouvernement pourraient rester membres de la Chambre des lords pendant une période intérimaire. Graduellement, au fur et à mesure qu'ils vieilliraient, prendraient leur retraite ou mourraient, leur nombre serait réduit à 600.

Le Comité de l'administration publique, qui a recommandé d'éliminer les évêques et les lords juristes, a aussi recommandé l'élimination des pairs à vie d'ici à la deuxième élection qui suivra la réforme, au moyen de certains arrangements pour qu'ils cessent d'être membres de la Chambre des lords. Le livre blanc du gouvernement, cependant, prévoyait qu'ils conserveraient leurs fonctions pendant au moins 15 ans, jusqu'à ce que leur nombre tombe en dessous de celui qui aura été fixé.

Senator Stratton: I thought the Tory party position had evolved into an elected body called, "The Senate."

Mr. Robertson: That could be correct. That rings a bell now, yes.

The Chairman: The Blair government has said it would be too much in competition with the lower house. Thus, they produced the report that Mr. Robertson is briefing you on, which has lots of holes and no timetable for enactment.

Senator Joyal: Is it fair to say that the major obstacle to reform is the Labour Party itself, especially the division there is amongst all the members of the House of Commons over the number of "Lords" who would be elected?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Joyal: That strong division is one of the elements that would prevent the government from taking any further initiative at this point in time. In other words, they cannot work out a consensus on the number of Lords who would be elected.

Mr. Robertson: I think that is an accurate assessment. The problem in Great Britain with Mr. Blair appears to be considerable concern or antipathy towards the Prime Minister's office and a clique of advisers around him. They are often not members of cabinet so much as personal advisers, and they seem to be very resistant to a more directly elected House of Lords. Certainly, as Senator Joyal says, within the caucus, particularly in the House of Commons, there is considerable pressure for a greater number of elected members.

The white paper, as I say, was released in November. The government had asked for comments by January. In the meantime, the Public Administration Select Committee of the House of Commons undertook to study it to see if they could give some feedback. They heard from Lord Irvine and from Mr. Cook. Mr. Cook, in his testimony, said that he would not be bringing forward any legislation to implement changes until at least the end of the current session, which I understand is November of this year. Therefore, reform has been delayed. Given the divisions within the Labour Party, I suspect it may go beyond that.

The Public Administration Committee released the report in mid-February. That committee, I presume, has a majority of labour members on it but it is reflective of all the parties. It mentioned that both the Social Democrat Party and the Conservative Party in Great Britain have come out in favour of an elected upper chamber. They indicated that the cross-benchers would not be elected. Their concern was that you could not elect cross-benchers without them being partisan.

The Public Administration Committee is proposing that at least 60 per cent be elected. They indicated that it must be more than 50 per cent and that the political members must be appointed by an independent commission appointed by Parliament. The

Le sénateur Stratton: Je pensais que la position du Parti travailliste avait évolué et était favorable à un organe élu appelé le «Sénat».

M. Robertson: C'est peut-être vrai. Cela me dit quelque chose, en effet.

Le président: Le gouvernement Blair a dit qu'il serait trop en concurrence avec la Chambre basse. Donc il a produit le rapport dont nous parle M. Robertson, auquel il manque beaucoup d'éléments et qui ne prévoit pas de calendrier d'édiction.

Le sénateur Joyal: Peut-on dire que le principal obstacle à la réforme est le Parti travailliste lui-même, et particulièrement cette dissidence entre tous les membres de la Chambre des communes au sujet du nombre de lords qui seraient élus?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Joyal: Cette forte dissidence est l'un des facteurs qui empêcherait le gouvernement de prendre d'autres initiatives pour l'instant. En fait, ils ne peuvent pas s'entendre sur le nombre de lords qui pourraient être élus.

M. Robertson: Je pense que c'est une évaluation assez juste de la situation. Le problème, en Grande-Bretagne, avec M. Blair, semble la préoccupation ou même l'antipathie considérable que suscite le cabinet du premier ministre et la clique de conseillers qui l'entoure. Souvent, ces gens ne sont pas tant des membres du cabinet tant que des conseillers personnels, et ils semblent très réfractaires à l'idée d'une Chambre des lords plus directement élue. Certainement, comme l'a dit le sénateur Joyal, au sein du caucus, particulièrement à la Chambre des communes, il y a de considérables pressions en faveur d'un plus grand nombre de membres élus.

Le livre blanc, comme je l'ai dit, a été diffusé en novembre. Le gouvernement a demandé de recevoir les commentaires pour janvier. Entre-temps, le Comité spécial de l'administration publique de la Chambre des communes a entrepris de l'examiner pour voir s'il pouvait en quelque sorte fournir une rétroaction. Il a entendu les témoignages de lord Irvine et de M. Cook. C'est là que M. Cook a dit qu'il ne proposerait pas de loi pour instaurer des changements avant, à tout le moins, la fin de la législature actuelle, soit, je crois, en novembre cette année. Par conséquent, la réforme a été reportée. Étant donné la dissidence qui règne au sein du Parti travailliste, je soupçonne qu'elle pourrait se prolonger encore au-delà de cette date.

Le Comité de l'administration publique a déposé un rapport à la mi-février. Ce comité, je présume, est composé en majorité de membres du Parti travailliste, mais tous les autres partis y sont aussi représentés. J'ai déjà dit que le Parti social démocrate et le Parti conservateur de la Grande-Bretagne se sont prononcés en faveur d'une Chambre haute élue. Ils ont affirmé que les parlementaires interpartis ne seraient pas élus. À leur avis, on ne peut élire des parlementaires interpartis s'ils n'ont pas d'allégeance à un parti.

Le Comité de l'administration publique propose l'élection d'au moins 60 p. 100 des parlementaires. Selon lui, il faut que ce soit plus de 50 p. 100, et les membres politiques doivent être désignés par une commission indépendante créée par le Parlement. Les

parties would submit names but the final decision would be made by this independent commission. If the government did not agree to that, they would move the number of elected members of the upper chamber, second chamber, to 70 per cent or 80 per cent.

The mass of public opinion seems to be towards a predominantly elected second chamber.

As you can imagine, a great number of people are very concerned about elections. They prefer to keep it wholly appointed. They put forward very strong arguments, as many of you in the Senate have heard in Canada, about the merits and demerits of having an elected upper chamber. The Public Administration Committee, though, is making it very clear that there is no legitimacy for reform, and that the upper chamber would not be able to function unless there is a predominantly elected component to it.

At this point, that seems to be the general position of most of the opposition parties and most of the public commentators on this issue. However, clearly, the government has not, to date, shown any inclination to do it.

To the government's credit, although this white paper was criticized very strongly for only having 20 per cent elected, the Wakeham commission did not recommend an inordinate number of elected. They still would have had a minority of the members of the upper chamber who would have been elected. The government has been criticized but, perhaps, it also has borne the brunt of the criticism for ideas that it inherited or that its commission told it, not so much that it invented itself.

Senator Poulin: On a point of clarification, Mr. Robertson, when you first began your presentation you spoke about a change to the House of Lords that was brought about by the Blair government immediately after its election. Could you just remind us of that immediate change that was made? Did it require constitutional reform?

Mr. Robertson: The immediate change was to remove the right of hereditary Lords to sit in the House of Lords. The original proposal was to eliminate the right of all of them. The eventual solution compromise was that the, currently, 92 members of the House of Lords, who are mostly elected by their other hereditary peers as their representatives, would continue to be members of the House of Lords.

At present the House of Lords consists of the law Lords, the bishops, the life peers, who were appointed by previous British governments as well as the current British government for their own lifetime, as well as these 92 hereditary Lords who represent all of the hereditary peers of Great Britain.

The Chairman: The first principle, in considering the reform of Parliament, the British, with respect to the House of Lords, wanted to get rid of the hereditary peers. This seems to be an ongoing process, and it will probably come home some day.

partis pourraient présenter des candidats, mais la décision finale relèverait de cette commission indépendante. Si le gouvernement n'était pas d'accord, il augmenterait la proportion de membres élus de la Chambre haute, la seconde chambre, à 70 ou 80 p. 100.

L'opinion publique semble être largement favorable à une seconde chambre dont la plus grande partie des membres sont élus.

Comme vous pouvez certainement l'imaginer, un très grand nombre de gens se préoccupent beaucoup des élections. Ils préfèrent conserver le système de nominations. Ils présentent des arguments très convaincants, que beaucoup d'entre vous, du Sénat, avez entendu au Canada, sur les avantages et les inconvénients d'une Chambre haute élue. Le Comité de l'administration publique, cependant, démontre très clairement qu'une réforme ne serait pas légitime et que la Chambre haute ne pourrait pas fonctionner à moins d'être composée en grande partie de membres élus.

Actuellement, cela semble être la teneur générale du point de vue de la plupart des partis de l'opposition et des commentateurs publics sur la question. Cependant, très clairement, le gouvernement ne s'est pas, jusqu'ici, montré enclin à y adhérer.

Il convient d'ajouter au crédit du gouvernement, bien que ce livre blanc ait vertement été critiqué pour ne prévoir que 20 p. 100 de membres élus, que la commission Wakeham n'a pas recommandé un nombre immodéré de membres élus. Le gouvernement a subi des critiques, mais peut-être que certaines de ces critiques visent-elles des idées dont il a hérité ou que sa commission lui a soufflé, et qui ne sont pas de son propre cru.

Le sénateur Poulin: Une précision, monsieur Robertson. Lorsque vous avez commencé votre présentation, vous avez parlé d'un changement à la Chambre des lords qui a été mis en oeuvre par le gouvernement Blair immédiatement après son élection. Pourriez-vous nous rappeler de quoi il s'agissait? Est-ce qu'il a fallu une réforme constitutionnelle?

M. Robertson: Ce changement immédiat consistait à éliminer le droit des membres héréditaires de siéger à la Chambre des lords. La proposition, à l'origine, consistait à supprimer ce droit pour tous ces membres héréditaires. En fin de compte, le compromis est que les 92 membres actuels de la Chambre des lords, dont la plupart ont été élus par leurs pairs héréditaires pour les représenter, resteraient membres de la Chambre des lords.

Actuellement, la Chambre des lords se compose des lords juristes, des évêques, des lords nommés à vie qui ont été désignés par les gouvernements antérieurs de la Grande-Bretagne et par le gouvernement actuel pour la durée de leur vie, et des 92 membres héréditaires qui représentent tous les pairs héréditaires de la Grande-Bretagne.

Le président: Le premier volet, dans l'examen de la réforme du Parlement de la Grande-Bretagne, en ce qui concerne la Chambre des lords, consistait à éliminer les pairs héréditaires. Cela paraît être une démarche continue, qui finira par aboutir un jour.

The second principle was a debate with respect to the powers of the Lords. There was no desire to increase the powers. They are powers of review and suspension, unlike our powers. Even with those powers, the House of Lords has a certain prestige in the British political process. The next step was to ensure, as Mr. Robertson has said, that there is no majority in the Lords in order to have a diversity of political opinion and so on.

On the topic of how people are appointed to that house, there were commissions, elections and political recommendations. There are diverse ways of doing that, but the Prime Minister does not, by himself, as here, control the appointment process to the Lords.

The question arises, how is it a check and balance on the executive? I have here an article here in English — and several weeks ago I gave a copy of this to Senator Gauthier — which is *The Economist* view of the reform. It crosses over, because there is a parallel process, reform of the House of Commons, going on in Great Britain. I also have a document in English only; it is a British government document.

The concern has waxed and waned about whether the election of a substantial number of Lords creates a new political dynamic in the U.K. You have to add the ingredient of decentralization. We now have a Scottish legislature and a Welsh advisory legislature. Perhaps Stornaway will some day be something again, who knows. It is very much a process in being.

We stem from the concept of the House of Lords, but how do you argue, from their reforms, for anything that we might some day consider? The purpose of the briefing is to ask ourselves: How is it relevant? There are no answers, but we need to ask ourselves the question.

Mr. Robertson: I was trying to find my copy, and I do not seem to be able to lay my hands on it. The British House of Commons committee that looked at the white paper, did try to go back and ask: What is the purpose of reform? Are we trying to provide better accountability of the government to Parliament? Are we trying to have the two Houses working together? Are we trying to hold the executive to account? How do we have legitimacy for the upper chamber?

The specifics are quite different, given the fact that the House of Lords has a different and much longer history and a different constitutional role. The main thing is to look at the motivation for reform and perhaps some of the underlying objectives of reform.

As always in these issues, I suspect the question of an elected versus an appointed chamber has become the rallying cry for public debate rather than, perhaps, the more important issues of why you want an upper chamber, what role can it or should it play that is different from the lower chamber, the popularly elected chamber.

Le deuxième volet était un débat sur les pouvoirs des lords. Il n'était pas question d'accroître ces pouvoirs. Ce sont des pouvoirs d'examen et de suspension, différents de nos pouvoirs. Même avec ces pouvoirs, la Chambre des lords jouit d'un certain prestige dans le régime politique britannique. Le volet suivant consistait à s'assurer, comme l'a dit M. Robertson, qu'il n'y ait pas de majorité chez les lords afin de préserver la diversité des opinions politiques, et cetera.

Au sujet de la manière dont les gens sont nommés à cette Chambre, il y a eu des commissions, des élections et des recommandations politiques. Il y aurait diverses façons de procéder, mais le premier ministre ne contrôle pas lui-même, comme ici, le processus de nomination des lords.

La question qui se pose, c'est comment peut-on assurer la restriction et l'équilibre de l'exécutif? J'ai ici un article, en anglais — et il y a quelques semaines, j'en ai remis une copie au sénateur Gauthier — qui est un examen qu'a effectué *The Economist* de la réforme. Il fait une comparaison, parce qu'il y a un processus parallèle, la réforme de la Chambre des communes, à celui qui se déroule en Grande-Bretagne. J'ai aussi un document qui est rédigé en anglais seulement; il émane du gouvernement britannique.

La préoccupation fluctuante était de savoir si l'élection d'un grand nombre de lords pouvait créer une nouvelle dynamique politique en Grande-Bretagne. Il faut ajouter à cela l'ingrédient de la décentralisation. Nous avons maintenant une législature écossaise et une législature consultative galloise. Peut-être Stornaway redorera son blason un jour, qui sait? C'est vraiment un processus en voie de devenir.

Notre système découle du concept de la Chambre des lords, mais comment soutenir, d'après leurs réformes, quoi que ce soit que nous pourrions vouloir envisager? L'objet de cet exposé est de nous demander: dans quelle mesure est-ce pertinent? Il n'y a pas de réponse, mais nous devons nous poser cette question.

M. Robertson: J'ai essayé de trouver ma copie, mais il semble que je ne peux pas mettre la main dessus. Le comité de la Chambre des communes britannique qui a examiné le document a essayé de revenir sur la question et de demander: quel est l'objet de la réforme? Est-ce que nous essayons de rendre le gouvernement plus imputable devant le parlement? Est-ce que nous voulons que les deux chambres collaborent? Est-ce que nous essayons d'obliger l'exécutif à rendre compte de ses actes? Comment soutenir la légitimité de la Chambre haute?

Il y a de grandes différences dans les détails, puisque l'histoire de la Chambre des lords est différente et date de bien plus longtemps, et qu'elle assume un rôle constitutionnel différent. Il faut surtout examiner les motifs favorables à la réforme et, peut-être, certains des objectifs sous-jacents de la réforme.

Comme toujours, avec ce genre de questions, je soupçonne que la perspective d'une chambre élue plutôt que désignée est devenue un cri de ralliement pour susciter le débat public plutôt que, peut-être, les enjeux plus importants de savoir pourquoi nous voulons une Chambre haute, quel rôle elle peut assumer ou devrait assumer qui soit différent de celui de la Chambre basse, celle qui est élue par vote populaire.

There were suggestions that members of the upper chamber could be selected on a different basis. They speak of it representing the nations and regions of Great Britain. This gets into how you decide the constituencies, and whether you have proportional representation for the members of the upper chamber as compared to a more popularly elected first-past-the-post system for the lower chamber.

One argument in the House of Commons committee was that since you have large ridings for the upper chamber members, they cannot do constituency work. They will be too busy, and they will not be able to service a large constituency. Therefore, the constituency work would continue to be the purview of members of the elected lower chamber.

The one power the House of Lords currently has is the right to disallow secondary legislation. It has been recommended by the Wakeham commission and the white paper that this be removed and replaced with a three-month suspensive power. Unfortunately, in the interim, the House of Lords, for the first time in many years, actually used this power, and now people, including Lord Wakeham, are now reconsidering whether it was a good idea to suggest taking away this power.

The Chairman: Secondary legislation is regulation. They can set aside orders in council regulations.

Mr. Robertson: Interestingly, given their role to represent the regions and nations of Great Britain, the suggestion is being put forward that this new reformed House of Lords upper chamber should play some special role with respect to constitutional amendments or coordination with the devolved powers in Wales, Scotland and Ireland. To date that seems to have been rejected.

Going back to Senator Poulin's point, the problem in Great Britain is that they do not have a written Constitution, so it becomes difficult deciding what is a constitutional document or change and what is not.

The Chairman: Parliament decides there.

Mr. Robertson: In Great Britain, the Speaker of the lower house certifies a money bill. It was suggested that the Speaker of the House of Commons could certify a constitutional bill.

On the broader issue, the question of modernization of procedures, the House of Commons is engaged in a major exercise of reviewing its internal procedures to make the executive more accountable.

The House of Lords has a working group that is also looking at its internal procedures. They were supposed to report by January. I am now advised that it should be by Easter, in which case we will get a copy of that report to you as soon as it becomes available.

Il a été suggéré que les membres de la Chambre haute puissent être sélectionnés en vertu de critères différents. Il est question qu'elle reflète les nations et les régions de la Grande-Bretagne. Cela soulève la question de la définition des circonscriptions et s'il doit y avoir représentation proportionnelle des membres de la Chambre haute plutôt qu'un système d'élection populaire comme celui de la Chambre basse, fondé sur le plus grand nombre de votes.

L'un des arguments qu'a présentés le comité de la Chambre des communes est que, puisque les membres de la Chambre haute ont de vastes circonscriptions, ils ne peuvent pas faire le travail pour leur comté. Ils seront trop occupés, et ils ne pourront pas desservir un vaste Par conséquent, ce travail continuerait d'être du ressort des membres élus de la Chambre basse.

La Chambre des lords a actuellement, notamment, le pouvoir de désavouer la législation secondaire. La commission Wakeham et le livre blanc on recommandé que ce pouvoir soit supprimé et remplacé par un pouvoir suspensif de trois mois. Malheureusement, entre-temps, la Chambre des lords, pour la première fois depuis de nombreuses années, a usé de ce pouvoir, et maintenant tout le monde, y compris lord Wakeham, remet en question la pertinence de supprimer ce pouvoir.

Le président: La législation secondaire, c'est le règlement. Ils peuvent mettre de côté des règlements par décret.

M. Robertson: Le fait intéressant, étant donné leur rôle, qui est de représenter les régions et les nations de la Grande-Bretagne, est qu'il y a des gens pour suggérer que cette nouvelle Chambre haute réformée de la Chambre des lords joue un rôle spécial relativement aux amendements constitutionnels ou à la coordination avec les pouvoirs dévolus au pays de Galles, en Écosse et en Irlande. Jusqu'ici, cette idée semble être rejetée.

Pour revenir à ce que disait le sénateur Poulin, le problème, en Grande-Bretagne, c'est qu'ils n'ont pas de Constitution noir sur blanc, alors il est difficile de déterminer ce qui est un document ou un changement constitutionnel et ce qui ne l'est pas.

Le président: C'est au Parlement d'en décider.

M. Robertson: En Grande-Bretagne, le Président de la Chambre basse certifie un projet de loi de finances. Il a été suggéré que le Président de la Chambre des communes puisse certifier un projet de loi constitutionnel.

Au sujet de l'enjeu plus vaste, celui de la modernisation des procédures, la Chambre des communes a entrepris une vaste entreprise d'examen de ses procédures internes afin que l'exécutif rende mieux compte de ses actes.

La Chambre des lords a un groupe de travail qui examine aussi ses procédures internes. Ils devaient présenter un rapport pour janvier. J'apprends maintenant que ce sera à Pâques, alors nous vous transmettrons une copie du rapport dès que nous l'obtiendrons.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I appreciate receiving this information from Mr. Robertson concerning reform in the House of Lords. Perhaps there may be something for us to draw on, but ongoing Senate reform must reflect the expectations of Canadians and our country's culture.

Firstly, what kind of mandate would a joint committee with the House of Lords have and secondly, what purpose would such a joint committee serve? There are vast differences between our two institutions. We need to focus on Canadian Senate reform as a process to be undertaken by Canadians.

[English]

Mr. Robertson: I think the idea of the joint committee would have been to try to build a consensus between the two chambers on the role of an upper chamber and also to ensure that members of all sides in both Houses were included in the discussion.

As it was, there was a royal commission, which included representatives of different groups, but the final decision rests at this point with the government through its white paper, and presumably their intent is to introduce legislation.

Obviously, as Senator Stratton has indicated, the opposition parties in Britain have, for either principled or strategic reasons, chosen to come out in favour of a much different version of an upper chamber than that proposed by the government. In that partisan environment, as we know in Canada, it makes reform that much more difficult to achieve.

Senator Gauthier: As you know, I was quite familiar with this system years ago, Mr. Chairman, when I reviewed it with some members of the House. We met with Lord Wakeham. However, I have never heard of "secondary legislation." What do you mean by that?

Mr. Robertson: They call "secondary regulation" what we call "regulations." The procedure in the House of Lords is that secondary legislation is tabled and can be reviewed by the House of Lords, similar to our Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations, and the House of Lords can veto or send back secondary legislation. This is their one veto power at present. It has been recommended by Lord Wakeham's commission and by the white paper that this power be removed; that they could delay secondary legislation or regulations but they could not stop them. If the Commons insisted, the regulation would come into effect.

The Chairman: It would be an interesting power to give our joint committee, would it not?

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: J'apprécie l'information que M. Robertson nous transmet sur la réforme de la Chambre des lords. Peut-être y a-t-il quelques points à en retirer, mais la réforme du Sénat canadien, que nous avons entreprise de façon continue, doit refléter les attentes des Canadiens et la culture de notre pays.

Premièrement, quel serait le mandat d'un comité conjoint avec la Chambre des lords et, deuxièmement, quelle serait son utilité? Il y a tellement de diversités. Les activités doivent se concentrer sur une réforme du Sénat du Canada par des Canadiens et des Canadiennes.

[Traduction]

M. Robertson: Je pense que l'idée du comité mixte viserait à l'atteinte d'un consensus entre les deux Chambres sur le rôle d'une Chambre haute, et aussi de faire en sorte que les membres de toutes les allégeances dans les deux Chambres participent à la discussion.

À la façon dont cela s'est fait, il y a une commission royale, qui comptait des représentants de différents groupes, mais la décision finale relève actuellement du gouvernement, par l'entremise de son livre blanc et, en principe, il compte proposer des lois.

Manifestement, comme l'a dit le sénateur Stratton, les partis de l'opposition de la Grande-Bretagne ont, soit par principe ou pour des raisons stratégiques, choisi de se prononcer en faveur d'une version d'une Chambre haute très différente de ce que proposait le gouvernement. Dans cet environnement partisan, comme nous le savons au Canada, la réforme est d'autant plus difficile à réaliser.

Le sénateur Gauthier: Comme vous le savez, je connaissais assez bien ce système il y a des années, monsieur le président, lorsque je l'ai examiné avec des membres de la Chambre. Nous avons rencontré lord Wakeham. Cependant, je n'ai jamais entendu parler de «législation par dérogation». De quoi s'agit-il?

M. Robertson: Ils appellent «règlement secondaire» ce que nous appelons des «règlements». La procédure à la Chambre des lords veut que la législation secondaire soit proposée, puis examinée par la Chambre des lords, un peu comme notre comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes qui fait l'examen des règlements, et la Chambre des lords peut opposer son veto ou rejeter la législation secondaire. C'est l'unique droit de veto dont elle jouit actuellement. La commission de lord Wakeham et le livre blanc ont recommandé que ce droit soit supprimé; qu'ils puissent reporter l'adoption ou des lois ou des règlements secondaires, mais non pas l'empêcher. Si les Communes insistaient, le règlement pourrait entrer en vigueur.

Le président: Ce serait un droit intéressant à donner à notre comité mixte, n'est-ce pas?

If anyone wishes a copy of the story in *The Economist*, it is here in English. There is a copy of “The House of Commons Modernization” from the British government. It is also only in English, so I do not want to distribute it.

Thank you very much, Mr. Robertson, for the background.

The committee continued *in camera*.

Si tout le monde veut avoir une copie de l'article de *The Economist*, il y en a ici, en anglais. Il y a une copie du document intitulé «The House of Commons Modernization» du gouvernement britannique. C'est aussi en anglais, alors je ne veux pas le distribuer.

Merci beaucoup, monsieur Robertson, pour cet exposé.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9