First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Senate Committee on

Senate Reform

Chair:
The Honourable DANIEL HAYS

Thursday, September 7, 2006

Issue No. 2

Third meeting on:

Subjet-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)

Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate)

APPEARING:
The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P.
Prime Minister of Canada

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la

Réforme du Sénat

Président :
L'honorable DANIEL HAYS

Le jeudi 7 septembre 2006

Fascicule n° 2

Troisième réunion concernant :

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)

La motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

COMPARAÎT :
Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

44140

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.
Chaput
Dawson
* Hays
(or Fraser)
Hubley
* LeBreton, P.C.
(or Comeau)
Munson
Murray, P.C.
Segal
Tkachuk
Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

Austin, C.P.
Chaput
Dawson
* Hays
(ou Fraser)
Hubley
* LeBreton, C.P.
(ou Comeau)
Munson
Murray, C.P.
Segal
Tkachuk
Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006
(4)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 2:03 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, P.C., Segal, Tkachuk and Watt (12).

Other senators present: The Honourable Senators Fairbairn, P.C., Fraser, LeBreton, P.C., Losier-Cool and Prud'homme, P.C. (5).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament; Line Gravel, Committee Clerk and Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

APPEARING:

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

WITNESSES:

Privy Council Office:

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning;

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning.

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

The Prime Minister made a statement and answered questions.

The Chair thanked the Prime Minister.

At 3:05 p.m., the committee suspended.

At 3:25 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. King made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 3 dans la pièce 173 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, C.P., Segal, Tkachuk et Watt (12).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Fairbairn, C.P., Fraser, LeBreton, C.P., Losier-Cool et Prud'homme, C.P. (5).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal et Sébastien Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement; Line Gravel, greffière du comité et Heather Lank, greffière principale, Direction des comités.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit l'examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs) et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit l'examen de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

COMPARAÎT :

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada.

TÉMOINS :

Bureau du Conseil privé :

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire;

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

Le premier ministre fait une déclaration et répond aux questions.

Le président remercie le premier ministre.

À 15 h 5, la séance est suspendue.

À 15 h 25, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. King fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

At 4:50 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 2:03 p.m. to examine the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Order, please. I want first to welcome our guests and our viewers to this second meeting with witnesses of the Special Senate Committee on Senate Reform.

For the benefit of our listeners, I'll explain briefly the purpose of our work. Last June, the Senate asked our special committee to examine Bill S-4, the government proposal to set the tenure of future senators at eight years, and the motion of Senator Lowell Murray, seconded by Senator Jack Austin, to increase western provinces representation in the Senate.

[*English*]

To learn more about the work of the committee, I invite viewers to visit the committee's website — the address can be seen at the bottom of your television screen.

Today we are privileged to have as our first witness, Prime Minister Stephen Harper. This is the first time that a sitting Prime Minister has appeared before a Senate committee. We are pleased that he has come before our committee and we are most anxious to hear his views.

I invite the Deputy Chair of the Committee, Senator Angus, to say a few opening words, after which we will hear from the Prime Minister.

[*Translation*]

Senator Angus: Thank you. It is a pleasure for me to add a brief word to welcome our Right Honourable Prime Minister at this historic moment.

[*English*]

In welcoming you, sir, to this Special Senate Committee on Senate Reform, I feel comfortable in saying that we are all most interested in the important subject of Senate reform and renewal, and the potential processes for implementing useful changes over time.

We are well aware of your long-standing interest in and commitment to the matter and we are delighted that you have decided to share with us your vision of reform, generally, and the reasons behind your government's Bill S-4, particularly.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 3 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette deuxième réunion avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux. Au mois de juin dernier, le Sénat a demandé à notre comité spécial d'examiner le projet de loi S-4, la proposition du gouvernement de fixer le mandat des futurs sénateurs à huit ans, et la motion du sénateur Lowell Murray, appuyé par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Pour plus d'information sur les travaux du comité, j'invite les téléspectateurs à visiter le site Web du comité dont l'adresse figure au bas de votre écran.

Aujourd'hui, nous avons le privilège d'accueillir notre premier témoin, le premier ministre Stephen Harper. C'est la première fois qu'un premier ministre en fonction témoigne devant un comité sénatorial. Nous sommes heureux qu'il ait accepté de se présenter devant notre comité et nous sommes très impatients d'entendre ses commentaires.

J'invite le vice-président du comité, le sénateur Angus, à faire quelques observations préliminaires, puis nous écouterons l'exposé du premier ministre.

[*Français*]

Le sénateur Angus : Merci. C'est un plaisir pour moi d'ajouter un petit mot pour souhaiter la bienvenue à notre très honorable premier ministre en ce moment historique.

[*Traduction*]

Monsieur, en vous souhaitant la bienvenue à ce comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, je n'ai aucune hésitation à dire que nous nous intéressons tous beaucoup à l'importante question de la réforme et du renouveau du Sénat, et aux processus qui permettraient de mettre en œuvre des changements efficaces avec le temps.

Nous savons l'intérêt que vous portez depuis longtemps à cette question et l'engagement dont vous faites preuve; nous sommes donc enchantés que vous ayez décidé de nous faire part de votre vision globale de la réforme, et plus particulièrement des motifs sur lesquels repose le projet de loi S-4.

[*Translation*]

We will listen to your comments with great interest. We appreciate a lot that you are here today and that you have agreed to answer our questions after your presentation.

The Chairman: Once again, welcome, Mr. Prime Minister. Please go ahead.

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada: Thank you, Mr. Chairman.

Good afternoon everyone. First, I want to thank the honourable senators, for this opportunity to speak today on the issue of Senate reform. I understand that, as you just said, this is the first time that a sitting Prime Minister has appeared before a Senate committee. This underlines my interest in Senate reform. As we have little time and our subject matter is important, I will stick to the essentials.

[*English*]

As everyone in this room knows, it has become a right of passage for aspiring leaders and prime ministers to promise Senate reform on their way to the top. The promises are usually made in Western Canada. These statements of intent are usually warmly received by party activists, editorial writers and ordinary people but, once elected, Senate reform quickly falls to the bottom of the government's agenda, nothing ever gets done and the status quo goes on.

[*Translation*]

Honourable senators, this has to end for the Senate must change and we intend to make change happen. The government is not looking for another report but is seeking action.

[*English*]

Honourable senators, years of delay on Senate reform must come to an end, and it will. The Senate must change and we intend to make it happen. The government is not looking for another report — it is seeking action that responds to the commitments we made to Canadians during the recent federal election.

[*Translation*]

As you all know, we made a commitment during last election campaign that, if we were elected, we would proceed with a Senate reform. I came here today to reiterate personally my commitment to reform this institution.

[*English*]

Such reform will make the Senate more democratic, more accountable and more in keeping with the expectations of Canadians, who, as we all know, are not at all satisfied with the status quo.

[*Français*]

Nous écouterons avec beaucoup d'intérêt vos commentaires. Nous vous sommes très reconnaissants d'être présent aujourd'hui et d'avoir accepté de répondre à nos questions à la suite de votre présentation.

Le président : Encore une fois, bienvenue monsieur le premier ministre. La parole est à vous.

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada : Je vous remercie, monsieur le président.

Bon après-midi à tous. Je tiens tout d'abord à remercier messieurs et mesdames les sénateurs de m'avoir permis de prendre la parole aujourd'hui sur la question de la réforme du Sénat. Je crois savoir que, comme vous venez de le dire, c'est la première fois qu'un premier ministre en fonction s'adresse à un comité sénatorial. Cela souligne l'importance que j'accorde à la réforme du Sénat. Comme nous avons peu de temps et que notre sujet est important, je m'en tiendrai à l'essentiel.

[*Traduction*]

Personne ici n'ignore que c'est quasiment un rite de passage de tout aspirant au poste de chef politique et de premier ministre de promettre une réforme du Sénat au cours de son ascension vers le sommet. Les promesses sont généralement faites dans l'ouest du Canada. Ces déclarations d'intention sont généralement bien accueillies par les militants, les éditorialistes et les citoyens ordinaires, mais une fois que les élections sont passées, la réforme du Sénat devient tout à fait secondaire pour le gouvernement, rien ne bouge et le statu quo est maintenu.

[*Français*]

Honorables sénateurs, il faut que cela cesse car le Sénat se doit de changer, et nous serons les auteurs de ce changement. Le gouvernement ne veut pas de rapport, mais de l'action.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, il faut mettre fin à ces éternels reports et retards en ce qui concerne la réforme du Sénat, et ce sera le cas. Le Sénat doit changer et nous comptons être les artisans de ce changement. Le gouvernement ne veut plus de rapport supplémentaire, mais il veut de l'action conforme aux engagements que nous avons pris envers les Canadiens au cours des récentes élections fédérales.

[*Français*]

Comme vous le savez tous, nous avons promis au cours de la dernière campagne électorale que si nous étions élus, nous procéderions à la réforme du Sénat. Je suis venu ici aujourd'hui pour réitérer personnellement l'engagement que j'ai pris de réformer cette institution.

[*Traduction*]

Cette réforme fera du Sénat une institution plus démocratique, qui rendra davantage de comptes aux citoyens et qui sera davantage en harmonie avec les attentes des Canadiens et Canadiennes qui, nul ne l'ignore, sont las du statu quo.

Honourable senators, I believe in Senate reform because I believe in the ideas behind an upper house. Canada needs an upper house that provides sober and effective second thought. Canada needs an upper house that gives voice to our diverse regions. Canada needs an upper house with democratic legitimacy, and I hope that we can work together to move toward that enhanced democratic legitimacy. A modest but positive reform would be the passage of Bill S-4 by the Senate. Bill S-4 neither promises full-scale Senate reform nor will it deliver such, but it does represent positive change by limiting senators to eight-year terms.

[*Translation*]

An eight-year term for senators would be virtually the equivalent of the term of two consecutive majority governments. I think this is a fair proposal which does not offend the common sense of the Canadian people.

[*English*]

The fact that senators can be and occasionally are appointed for terms of 15, 30 or even 45 years is just not acceptable today to the broad mainstream of the Canadian community. This practice has few parallels in western democracies in the 21st century. Therefore, we should act.

The government believes that Bill S-4 is achievable through the actions of Parliament. Honourable senators will know that the 1984 Molgat-Cosgrove Report on Senate Reform not only made a similar recommendation regarding term length, but also confirmed that such a change was achievable without using the general constitutional amending formula. As senators know, the Molgat-Cosgrove report called for a slightly longer term of nine years, rather than the eight years proposed in Bill S-4. I believe the Beaudoin-Dobbie report may have called for a six-year term.

A government can be flexible on accepting amendment to the details of Bill S-4 to adopt a six-year term or an eight-year term or a nine-year term. The key point is this: We are seeking limited, fixed terms of office, not decades based on antiquated criteria of age.

I have carefully reviewed your deliberations on the bill. Some senators have said the proposed legislation goes too far; others have said it does not go far enough. However, we can all agree on one thing: It does go somewhere, somewhere reasonable and somewhere achievable. I would ask senators, when you resume sitting at the end of the month, to bring your deliberations on Bill S-4 to a successful conclusion because the Senate must change. Canadians will be watching to see whether the current Senate will make itself part of the process of change.

Honorables sénateurs, je crois en la réforme du Sénat car je crois dans les idées qui sont à l'origine d'une chambre haute. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui fasse un second examen objectif et efficace. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui donne la possibilité de s'exprimer à nos diverses régions. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute fondée sur une légitimité démocratique, et j'espère qu'en unissant nos efforts, nous pourrons accroître progressivement cette légitimité démocratique. L'adoption par le Sénat du projet de loi S-4 représenterait déjà en soi une réforme modeste mais constructive. Le projet de loi S-4 ne promet pas une réforme intégrale du Sénat et n'assurera pas la réforme comme telle, mais il représente déjà un changement constructif en limitant à huit ans la durée du mandat des sénateurs.

[*Français*]

Un mandat de huit ans des sénateurs serait un mandat d'une durée à peu près équivalente à celui de deux gouvernements majoritaires consécutifs. Il s'agit, je crois, d'une proposition juste et qui ne heurte pas le gros bon sens de la population canadienne.

[*Traduction*]

Le fait que les sénateurs puissent être, et qu'ils soient à l'occasion, nommés pour des périodes de 15 ans, de 30 ans, voire de 45 ans n'est plus acceptable à l'heure actuelle pour la plupart des membres de la grande collectivité canadienne. On retrouve peu d'équivalents de cette pratique dans les autres démocraties occidentales au XXIe siècle. Il est par conséquent impératif d'agir.

Le gouvernement estime que le projet de loi S-4 est réalisable grâce aux initiatives que peut prendre le Parlement. Les honorables sénateurs n'ignorent probablement pas que le rapport Molgat-Cosgrove de 1984 sur la réforme du Sénat a fait non seulement une recommandation semblable concernant la durée du mandat des sénateurs, mais a en outre confirmé qu'un tel changement était réalisable sans avoir recours à la formule générale de modification de la Constitution. Comme vous le savez, le rapport Molgat-Cosgrove recommandait un mandat d'une durée un peu plus longue, soit de neuf ans, plutôt que le mandat de huit ans proposé dans le projet de loi S-4. Je pense que les auteurs du rapport Beaudoin-Dobbie recommandaient un mandat de six ans.

Un gouvernement peut faire preuve de souplesse et accepter une modification des points de détail du projet S-4 pour adopter un mandat d'une durée de six ans, d'une durée de huit ans ou de neuf ans. Le facteur clé est le suivant : nous voulons un mandat d'une durée limitée et fixe plutôt qu'un mandat d'une durée de plusieurs décennies fondé sur des critères d'âge désuets.

J'ai suivi attentivement vos délibérations sur le projet de loi. Certains sénateurs ont dit que le projet de loi va trop loin alors que d'autres estiment qu'il ne va pas assez loin. Nous sommes toutefois tous d'accord sur un point : il représente un pas en avant raisonnable et réalisable. J'aimerais que lorsque vous reprendrez vos séances à la fin du mois, vos délibérations sur le projet de loi S-4 aboutissent à une conclusion heureuse car le Sénat se doit de changer. Les Canadiens suivront cette affaire pour voir si le Sénat actuel participera à ce processus de changement.

[*Translation*]

As I already said, this legislation proposes a modest reform. We must do more and the government is committed to moving ahead.

[*English*]

As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government, hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators. This bill will further demonstrate how seriously the government takes the issue of serious Senate reform.

In conclusion, I would like to read a quote from a book I reviewed recently. Let me quote it:

> Probably on no other public question in Canada has there been such unanimity of opinion as on that of the necessity for Senate reform.

Some of you will know the author is Robert MacKay. The book is titled *The Unreformed Senate of Canada*, and the quote, my friends, is from 1926.

Honourable senators, this institution, the Senate of Canada, must change.

[*Translation*]

Honourable senators, this institution, the Senate of Canada, must change for real. I hope you will join the government and the Canadian people, and come on board to constructively bring about this change.

[*English*]

Passage of Bill S-4 would be a modest move forward. After that, we will continue to move forward with further proposals as part of our plan to give Canadians the accountable, democratic institution they desire and deserve. Thank you.

[*Translation*]

Mr. Chairman, I am here until 3 p.m. to answer your questions.

The Chairman: Thank you for your presentation, Mr. Prime Minister.

[*English*]

We will follow a procedure. As the critic of the bill, I will ask the first question, Senator Angus will ask the second and then we will go to members of the committee. If there is room after members have been heard with their questions, then we will go to senators present who are not members of the committee.

[*Français*]

Comme je l'ai déjà dit, le projet de loi propose une réforme modeste. Il faut faire plus et le gouvernement s'est engagé à aller de l'avant.

[*Traduction*]

Pour franchir une étape supplémentaire de son engagement de rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, le gouvernement espère présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus. Ce projet de loi sera une preuve supplémentaire du sérieux avec lequel le gouvernement envisage la question d'une réforme véritable du Sénat.

En conclusion, j'aimerais citer une phrase extraite d'un livre que j'ai lu dernièrement. La voici :

> Aucune autre question publique au Canada n'a probablement fait une telle unanimité dans l'opinion publique que la nécessité d'une réforme du Sénat.

Certains d'entre vous savent probablement que l'auteur de cet ouvrage est Robert MacKay. Ce livre est intitulé *The Unreformed Senate of Canada* et la phrase que je viens de citer date de 1926.

Honorables sénateurs, l'institution qu'est le Sénat du Canada se doit de changer.

[*Français*]

Honorables sénateurs, l'institution qu'est le Sénat du Canada se doit de changer pour vrai. J'espère que vous vous joindrez au gouvernement et à la population canadienne en vous associant de façon constructive à ce changement.

[*Traduction*]

L'adoption du projet de loi S-4 serait un modeste pas en avant. Après cela, nous continuerons à progresser avec d'autres propositions dans le cadre de notre plan qui consiste à donner aux Canadiens et Canadiennes l'institution responsable et démocratique qu'ils souhaitent et méritent. Je vous remercie pour votre attention.

[*Français*]

Monsieur le président, je suis ici jusqu'à 15 heures pour répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur le premier ministre, pour votre présentation.

[*Traduction*]

Nous suivrons une procédure. En ma qualité de critique du projet de loi, je poserai la première question. Le sénateur Angus posera la deuxième, puis nous donnerons la parole aux autres membres du comité. S'il reste encore du temps après les questions des membres, nous donnerons alors la parole aux sénateurs ici présents qui ne sont pas membres du comité.

Mr. Prime Minister, your presentation is much appreciated and, together with your presence here, demonstrates the serious intent you have about the matter of parliamentary reform — in particular, involving the Senate.

My question goes to your comment that it is a step going somewhere, and you are quite right. However, we are left to speculate on what you see as the direction of the reform initiative in general. In other words, we are taking a step if we were to pass this bill which is before the committee. I am the chair, so I am keeping an open mind on it deliberately until such time as we get further along.

However, I will make this comment. Eight years seems to make sense, as you said in your presentation, for an elected Senate, but not so much sense if nothing else changes. Although we are not sure, we believe it is a renewable term because the Leader of the Government has so indicated. We will be looking into this as well, but it does not make so much sense to simply shorten the term, with nothing else. It begs the question of what else, and this is a step toward where or what further change.

I am not sure whether or not you are ready to provide any details; but if you are, it would be very helpful to this committee. Without it, we are left to speculate and that makes our task very difficult.

I believe it is the intention of the government, as well as the intention of Parliament — and at this point the matter is before this house of Parliament — to bring Canadians generally into the picture. The Constitution is the most important law of the country, and Canadians generally should be aware of any change. There should be some indication, either through premiers — or most likely through premiers — of an acceptance of such change in the fundamental law of the land.

Your comments would be appreciated, Mr. Prime Minister.

Mr. Harper: First, as I indicated in my remarks, Mr. Chairman, obviously the government believes that the Senate should be elected; and we will, I would hope in the near future, be taking steps toward beginning that process. I dare say I think in recent years just about anyone who has concluded that the Senate should exist, should be effective, should fulfill the various functions it is supposed to fill, including representation of regional perspectives, would agree that would mean an elected chamber. Obviously, there are a few dissenting voices, but that is obviously the next step in the process.

I do not know how much I would want to elaborate beyond that because our position is that this particular change does stand or fall on its own merits — and that it is worth doing. The government has proceeded with this proposed legislation first because it believes Parliament can act, without engaging other levels of government in a complex constitutional discussion

Monsieur le premier ministre, nous vous sommes très reconnaissants pour votre exposé qui, de même que votre présence, démontre le sérieux de vos intentions en ce qui concerne la question de la réforme parlementaire, et en particulier celle du Sénat.

Ma question est liée à votre commentaire selon lequel ce projet de loi représente un pas en avant, ce en quoi vous avez parfaitement raison. Nous nous posons toutefois des questions sur l'orientation que vous voulez donner à l'initiative de réforme en général. En d'autres termes, nous ferions un pas en avant en adoptant le projet de loi à l'étude. Je suis le président du comité et, par conséquent, je garde délibérément une certaine ouverture d'esprit à cet égard jusqu'à ce que nous avancions davantage.

Je voudrais toutefois faire le commentaire qui suit. Comme vous l'avez signalé dans votre exposé, un mandat d'une durée de huit ans est de toute apparence raisonnable pour un Sénat élu, mais ce l'est moins si rien d'autre ne change. Quoique nous n'en soyons pas certains, nous pensons qu'il s'agit d'un mandat renouvelable, car c'est ce qu'a indiqué le leader du gouvernement. Nous examinerons cette question également, mais il ne serait pas très sensé de se contenter de raccourcir le mandat sans apporter d'autres changements. On ne peut s'empêcher de se demander quels autres changements seraient apportés et dans quelle direction ce serait un pas en avant.

Je ne sais pas très bien si vous êtes disposé à donner des informations plus précises à ce sujet, mais si vous l'êtes, cela pourrait nous être très utile. Sans cela, nous ne pouvons que faire des supputations, ce qui rend notre tâche très difficile.

Je pense que c'est l'intention du gouvernement, et aussi celle du Parlement — alors qu'actuellement cette question est examinée par cette Chambre du Parlement — de mettre les Canadiens et les Canadiennes au courant. La Constitution est la loi la plus importante du pays et les citoyens devraient être au courant de tout changement. Il serait essentiel que l'acceptation d'une telle modification à la loi fondamentale du pays soit manifestée par le biais des premiers ministres des provinces.

Vos commentaires seraient appréciés, monsieur le premier ministre.

M. Harper : Comme je l'ai signalé dans mes observations, monsieur le président, le gouvernement est fermement convaincu que le Sénat devrait être élu. J'espère bien que nous prendrons bientôt des mesures pour entamer ce processus. Je pense qu'au cours des dernières années, presque toutes les personnes qui en sont arrivées à la conclusion que le Sénat doit exister, qu'il doit être efficace et qu'il doit remplir les diverses fonctions qu'il est censé remplir, y compris la représentation des perspectives régionales, s'accordent à dire que pour cela, il est essentiel qu'il s'agisse d'une chambre élue. De toute évidence, il y a quelques voix dissidentes, mais cela concerne l'étape suivante du processus.

Je ne sais pas quelles précisions supplémentaires je pourrais donner, car notre position est la suivante : le bien-fondé de ce changement est indéniable et il en vaut la peine. Le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi avant tout parce qu'il estime que le Parlement peut agir, sans entraîner d'autres paliers de gouvernement dans un débat constitutionnel ou dans un

or amendment process. Quite frankly, I would put it to you that terms of this duration, even if nothing else happened, would enhance the legitimacy of the Senate.

Honourable senators would all be aware that despite the 1965 amendment, many Canadians still refer to senators as "lifers" and as having "life terms" and these kinds of things. The fact of the matter is if that amendment had not gone through, I think the bad publicity the Senate sometimes gets would be worse today. Therefore, I think shortening the term, to the extent it has been shortened, has enhanced it. I think it would be enhanced further by having a fixed term of a more reasonable duration.

One of my predecessors ensured there would be more of a turnover in new blood in the Senate by simply appointing people who were very old. I do not think that is necessarily the best way to achieve the same thing. I would argue that this change will certainly not end the demand for Senate reform but, in and of itself, would increase the turnover of the Senate without jeopardizing the effectiveness of its members generally; and I think that would enhance its image.

Senator Angus: Prime Minister, I gathered from your remarks that you would like senators and the Senate to be part of a process of renewal and reform. I can only imagine that is why you have had Bill S-4 introduced in the Senate so that senators would have an opportunity to participate in the process. I am sure we all welcome that, rather than having some third body or party dealing with the fate, if you will, of the institution.

I understand that Bill S-4 is but a first step in a staged process of reform. We have heard witnesses here, as you know — you indicate you have followed our deliberations closely. There have been many writings on the subject and it is clear that there are opponents to the idea of a staged process. What is the alternative to a staged or step-by-step reform process? How would it unfold if an alternative were taken?

Mr. Harper: Thank you for the question, Senator Angus. There are three general paths we could go down. The two alternatives to step-by-step reform are, first, maintain the status quo; and, second, an attempt at comprehensive reform through, in a sense, mega constitutional negotiations.

On the first alternative, the people of Canada believe that the status quo is not acceptable and, perhaps more pertinently, it is not compatible with the commitments that this government made to the people of Canada in its election campaign.

My observations over the last 20 years of federal-provincial politics, despite my relatively young age, are such that I do not see comprehensive Senate reform achievable today, except, perhaps,

processus de modification de la Constitution complexe. Je suis convaincu que, même en l'absence de tout autre changement, cette durée du mandat renforcerait la légitimité du Sénat.

Les honorables sénateurs devraient tous savoir que, malgré la modification apportée en 1965, de nombreux Canadiens et Canadiennes estiment que les sénateurs sont nommés à vie et qu'ils ont un mandat à perpétuité. En fait, si cette modification n'avait pas été apportée, la mauvaise publicité dont le Sénat fait parfois l'objet serait encore plus mauvaise à l'heure actuelle. Par conséquent, j'estime que le raccourcissement du mandat, dans la mesure où il a été raccourci, a renforcé cette légitimité. Un mandat fixe d'une durée raisonnable lui donnerait, à mon sens, une légitimité encore accrue.

Un de mes prédécesseurs a déclaré de façon péremptoire que la nomination de personnes très âgées garantirait un apport plus régulier de sang neuf au Sénat. Ce n'est pas forcément la meilleure façon d'atteindre le même objectif. J'estime que le changement que nous proposons ne mettrait pas fin définitivement aux requêtes en faveur d'une réforme du Sénat mais qu'il augmenterait le roulement au Sénat, sans compromettre l'efficacité de ses membres; il améliorerait en outre à mon sens son image.

Le sénateur Angus : Monsieur le premier ministre, j'ai cru comprendre, d'après vos observations, que vous aimeriez que les sénateurs et que le Sénat participent à un processus de renouveau et de réforme. Je ne puis que présumer que c'est précisément pour qu'ils aient une occasion de participer au processus que vous avez présenté le projet de loi S-4 au Sénat, ce dont nous nous réjouissions tous, car c'est préférable à l'intervention de tiers pour décider en quelque sorte du sort de cette institution.

Je pense que le projet de loi S-4 n'est qu'une première étape d'un processus de réforme échelonné. Vous savez probablement que nous avons entendu des témoins, car vous avez mentionné que vous suiviez de très près nos délibérations. De nombreux commentaires ont été faits par écrit sur le sujet et il est manifeste que certaines personnes soient contre le concept d'un processus échelonné. Par quoi un processus de réforme échelonné ou par étapes pourrait-il être remplacé? Comment cela se déroulerait-il si l'on procédait d'une autre façon?

M. Harper : Je vous remercie pour la question, sénateur Angus. Il y aurait trois trajectoires possibles. Les deux options de remplacement de la réforme par étapes sont premièrement, le maintien du statu quo et, deuxièmement, la tentative de procéder à une réforme globale par le biais de méganégociations constitutionnelles.

En ce qui concerne la première possibilité, la population pense que le statu quo n'est pas acceptable et, de façon peut-être encore plus pertinente, qu'il n'est pas compatible avec les engagements que le présent gouvernement a pris à l'égard des Canadiens et Canadiennes au cours de sa campagne électorale.

La conclusion que j'en tire, après avoir observé depuis une vingtaine d'années la politique canadienne, en dépit de mon âge relativement jeune, est qu'une réforme globale du Sénat n'est pas

one kind of comprehensive reform — abolition. For that reason, I would urge all senators on this committee to conclude that step-by-step reform is the preferable way to proceed.

Senator Austin: Prime Minister, I add my welcome to that of my colleagues and move on because the time is short.

One issue that concerns us is the constitutionality of Bill S-4. We must deal with that before we can move on to the desirability of taking this step at this time. The Constitution is what governs this country and we must all respect it.

My question is not to ask you for a constitutional opinion, Prime Minister, but you have said that you believe there is a constitutional basis for Senate reform. I would ask whether you have consulted with the provinces in respect of Bill S-4 and, if so, have you received responses either in support or deferring views? I know that the Intergovernmental Minister of Quebec, Benoît Pelletier, has said that he is not convinced it is constitutional. We have heard other views from constitutional advisers, some of whom say that it is constitutional, some say it might be and some say it is not. What advice can you give the committee vis-à-vis the provinces and Bill S-4?

Mr. Harper: In terms of the constitutionality of Bill S-4, I will answer the question but, perhaps, not in detail. The government is firm in its view that this is a constitutional measure and that the operative point is the comprehensive amending formula adopted in 1982. That formula says that the Constitution of Canada in respect of the Senate can be amended by the Houses of Parliament with four exceptions, and this is not one of them. The government is very clear on that view.

The government has not had a comprehensive consultation with the provinces on Bill S-4, although some informal consultations on the issue of Senate reform in general have been done. I am not aware of any objections to the bill. I have consulted Premier Charest directly on the proposed legislation before it was tabled in the House. As senators are aware, his public comments and his private comments are that he has no objection to the bill. I am not aware of any premiers suggesting that they want to resist the government moving in this direction on this proposed legislation. Senator, I am not aware of any body of opinion outside the Senate that has suggested we should resist this particular change.

Senator Austin: The issue is not that the change is being resisted, but rather it is whether the Constitution permits us to make this change. As former Senator Lynch-Staunton used to remind us: If there is any doubt about a constitutional change, do

réalisable à l'heure actuelle, sauf peut-être un seul type de réforme globale, à savoir l'abolition. C'est pourquoi j'exhorte tous les honorables sénateurs ici présents à en conclure que la réforme par étapes est la façon de procéder qui est préférable.

Le sénateur Austin : Monsieur le premier ministre, je vous souhaite la bienvenue, moi aussi. Je pose immédiatement ma question car nous disposons de peu de temps.

Une question qui nous préoccupe est celle de la constitutionnalité du projet de loi S-4. Nous devons la régler avant de pouvoir continuer de discuter de l'opportunité de franchir maintenant cette étape. La Constitution est ce qui gouverne notre pays et il est essentiel que nous la respections tous.

Ma question n'a pas pour but de vous demander un avis constitutionnel, monsieur le premier ministre, mais vous avez mentionné que vous pensiez que la réforme du Sénat avait un fondement constitutionnel. J'aimerais savoir si vous avez consulté les provinces en ce qui concerne le projet de loi S-4 et si, dans l'affirmative, vous avez obtenu des réactions d'appui ou entendu des avis dissidents. Je sais que le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, Benoît Pelletier, a dit qu'il n'était pas convaincu de sa constitutionnalité. Nous avons entendu d'autres avis de conseillers en matière constitutionnelle, dont certains estiment qu'il est constitutionnel alors que d'autres n'en sont pas sûrs ou d'autres encore pensent qu'il est carrément anticonstitutionnel. Quel avis pouvez-vous nous donner en ce qui concerne l'opinion des provinces sur le projet de loi S-4?

M. Harper : En ce qui a trait à la constitutionnalité du projet de loi S-4, je répondrai à la question, mais peut-être pas de façon très détaillée. Le gouvernement a la ferme conviction que c'est une mesure constitutionnelle et que le dispositif sur lequel il s'appuie est la formule globale de modification adoptée en 1982. D'après cette formule, la Constitution du Canada peut être modifiée par les Chambres du Parlement en ce qui concerne le Sénat, sous réserve de quatre exceptions qui ne s'appliquent pas à ce projet de loi. Le gouvernement est très clair à ce sujet.

Le gouvernement n'a pas tenu de consultations globales auprès des provinces au sujet du projet de loi S-4, bien que des consultations informelles de nature générale sur la question de la réforme du Sénat aient été faites. Je ne suis au courant d'aucune objection à ce projet de loi. J'ai consulté le premier ministre Charest sur le projet de loi avant qu'il ne soit déposé à la Chambre. Comme vous le savez, d'après les commentaires qu'il a faits en public et en privé, il n'oppose aucune objection à ce projet de loi. Aucun premier ministre provincial n'a, à ma connaissance, manifesté la volonté de s'opposer à ce que le gouvernement s'engage dans cette voie avec ce projet de loi. Sénateur, je ne connais aucun corps d'opinion à l'extérieur du Sénat qui ait mentionné qu'il faille opposer une résistance à ce changement.

Le sénateur Austin : La question n'est pas que l'on ait opposé une résistance au changement, mais plutôt de savoir si la Constitution nous permet de le réaliser. Comme nous le rappelle l'ex-sénateur Lynch-Staunton : si l'on a le moindre doute au sujet

not try it. It would be an enormous mess if the court were to find that it was not constitutional to make the change. That is one of the questions before the committee.

My next question relates to whether the length of term, for example eight years, would be subject to a repetition of appointment for another eight years. What is the government's purpose on that topic?

Mr. Harper: As you know, Bill S-4 is silent on that question. By its silence, you can presume that it means there would be the possibility of renewal. I have listened to the debate in the Senate, and to some degree in this committee, with great interest on that point. I will be frank in saying that I tend to think of a future Senate in terms of it being an elected body. For that reason, I tend to automatically reach the conclusion that renewability is desirable. I would say to this committee that if senators conclude that renewability is not desirable, whether for constitutional or other reasons, certainly the government would be flexible in making that amendment so that the terms would be non-renewable. The government can live with it either way.

Whether renewability would inhibit independence is the debated question. In my assessment of whether senators would alter their behaviour in light of a renewable term, I tend to dismiss that. In my experience, whether members of either House are willing to work with the government is determined first and foremost by their party affiliation. That is not likely to change whether the terms are renewable or otherwise. That is my take on human nature as it pertains to the legislative process.

Senator Tkachuk: Prime Minister, it means a great deal to me that you are attending this committee meeting on its pre-study of Bill S-4. As Senator Austin said, in this way you are showing a great deal of respect for the Senate as an institution and its members.

My question concerns accountability, a term that was used extensively in the recent federal election and a word that you mentioned in your opening statement before the committee today. I did not hear the word mentioned yesterday by either the witnesses or senators in yesterday's meeting of the committee.

Could you explain how Bill S-4 fits into your vision of accountability for Canadians? Is it necessary to have elections to have accountability or will Bill S-4 fulfil your vision of accountability?

Mr. Harper: Senator, I believe that the passage of Bill S-4 would not achieve the kind of accountability that the Senate and other legislative bodies require. Anything short of a democratic electoral process would fall short of what we ultimately need on accountability. A fixed term of eight years, which would lead to renewal, would present us with less danger of

d'une modification à la Constitution, il ne faut pas la tenter. Nous serions dans de beaux draps si la Cour estimait que la modification n'était pas constitutionnelle. C'est une des questions que doit examiner le comité.

Ma question suivante a pour objet de savoir si la durée du mandat, huit ans par exemple, serait renouvelable pour une période supplémentaire de huit ans. Quel est l'objectif du gouvernement à ce chapitre?

M. Harper : Comme vous le savez, le projet de loi S-4 passe cette question sous silence. Ce silence vous permet de présumer qu'il y aurait possibilité de renouvellement. J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les discussions sur cette question au Sénat et, dans une certaine mesure, à ce comité-ci. Pour être franc, j'ai tendance à avoir une vision future du Sénat qui est celle d'une assemblée élue. C'est pourquoi j'ai nécessairement tendance à en conclure que ce renouvellement est souhaitable. Si vous arrivez à la conclusion que ce renouvellement n'est pas souhaitable, que ce soit pour des motifs d'ordre constitutionnel ou pour d'autres motifs, le gouvernement ferait preuve de souplesse dans le contexte de cette modification pour indiquer que le mandat ne serait pas renouvelable. Le gouvernement peut accepter l'une ou l'autre option.

La question qui fait l'objet des discussions est celle de savoir si ce renouvellement entraverait son indépendance. En ce qui concerne la possibilité que les sénateurs modifient leur comportement si le mandat est renouvelable, j'aurais tendance à écarter cette hypothèse. À la lumière de l'expérience que j'ai acquise, la volonté des membres de l'une ou l'autre des chambres de collaborer avec le gouvernement est déterminée d'abord et avant tout par leur appartenance politique. Que le mandat soit renouvelable ou qu'il ne le soit pas, cela ne fera probablement aucune différence. C'est mon opinion sur la nature humaine en ce qui concerne le processus législatif.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le premier ministre, j'attache beaucoup d'importance au fait que vous participiez à cette séance du comité consacrée à son étude préliminaire du projet de loi S-4. Comme l'a fait remarquer le sénateur Austin, par cette participation, vous démontrez que vous éprouvez beaucoup de respect pour l'institution qu'est le Sénat et pour ses membres.

Ma question concerne l'imputabilité, terme qui a été utilisé fréquemment au cours des récentes élections fédérales, et que vous avez mentionné aujourd'hui dans vos observations préliminaires. Je ne me souviens pas que les témoins ou les sénateurs aient utilisé ce terme au cours de la séance d'hier.

Pourriez-vous expliquer les raisons pour lesquelles le projet de loi S-4 cadre avec votre vision de l'imputabilité envers les Canadiens? Est-il nécessaire de tenir des élections pour assurer l'imputabilité ou est-ce que le projet de loi S-4 est en parfait accord avec votre vision en la matière?

M. Harper : Sénateur, je pense que l'adoption du projet de loi S-4 ne serait pas garante du type d'imputabilité qui est nécessaire en ce qui concerne le Sénat ou d'autres organes législatifs. Toute autre initiative qu'un processus électoral démocratique ne permettrait pas de répondre pleinement à nos besoins en matière d'imputabilité. Un mandat fixe de huit ans qui

ossification and could limit the number of senators who, over time, become less effective and less interested. In that sense it would improve accountability but, in and of itself, it would not get us to where we want to go.

Senator Tkachuk: Have you canvassed the provinces to know their views on the election of senators? Would the process be national or could some provinces opt for appointed senators and some opt to elect senators?

Mr. Harper: I think there has been insufficient clarity of reporting on the government's position from the recent campaign. We desire a national process for electing senators rather than a province-by-province process.

I view the Senate properly structured as an important national institution, not a federal institution, not a provincial institution. There is no doubt that to change the process in a formal constitutional sense — to making senators elected — would require provincial consent.

The government would be seeking to have the ability to consult the population before making Senate appointments. Obviously, this is an interim step of democratization but we think it would be an important one.

[*Translation*]

Senator Dawson: Mr. Prime Minister, we appreciate enormously you being here today and I respect your commitment towards constitutional reform. To use the Quebec term, it has been your "dada" for 15 years, and I understand that this is very important for you.

But for 15 years, you have always been talking of an elected Senate, and even your leader in the Senate told us, at the beginning of the Speech from the Throne, that the priority of this government is to table a legislation for an elected Senate.

All of a sudden, the first bill which is tabled is not for the election of senators but for eight-year terms for senators. I like to respect your word, your commitments, but the Constitution is stronger than your word.

You are saying: I see that in terms of elections. But if you accept the eight-year term, this would mean that Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien, if they had had the Constitution as you interpret it, Mr. Trudeau could have appointed 200 senators, because he was there for 16 years. Mr. Mulroney could have appointed a fully conservative Senate without the least opposition. And Mr. Chrétien could have appointed about a hundred senators during his term, thus controlling completely the second house.

It is obvious to me, Mr. Prime Minister, in spite of all the respect I have for your word, that if we pass this bill as it is written, without having control through election, and if you have

mènerait à un renouvellement représenterait un moins grand danger de sclérose et limiterait peut-être le nombre de sénateurs qui, avec les années, deviennent moins efficaces et manifestent moins d'intérêt. Dans ce sens, cela améliorerait l'imputabilité, mais cela ne nous permettrait pas d'atteindre nos objectifs comme tels en la matière.

Le sénateur Tkachuk : Avez-vous fait un sondage auprès des provinces pour connaître leurs opinions sur l'élection des sénateurs? S'agirait-il d'un processus national et certaines provinces pourraient-elles opter pour la nomination des sénateurs alors que d'autres pourraient opter pour leur élection?

M. Harper : J'estime que l'on pas donné des explications assez précises sur la position du gouvernement au cours de la récente campagne. Nous souhaitons un processus national en ce qui concerne l'élection des sénateurs plutôt qu'un processus laissé à l'appréciation de chaque province.

Ma vision du Sénat est celle d'une assemblée bien structurée, à titre d'institution nationale importante, et pas en tant qu'institution fédérale ni qu'institution provinciale. Il ne fait aucun doute que pour modifier le processus de façon constitutionnelle formelle — afin de procéder à l'élection des sénateurs —, le consentement des provinces serait indispensable.

Le gouvernement voudrait obtenir la capacité de consulter la population avant de procéder à des nominations au Sénat. De toute évidence, il s'agit là d'une étape provisoire de démocratisation, mais nous estimons qu'elle serait importante.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : Monsieur le premier ministre, nous apprécions énormément votre présence ici, aujourd'hui, et je respecte votre engagement envers la réforme constitutionnelle. Pour utiliser l'expression québécoise c'est votre « dada » depuis 15 ans, et je comprends que cela est très important pour vous.

Mais depuis 15 ans, vous nous avez toujours parlé d'un Sénat élu, et même votre leader au Sénat nous a dit, au début du discours du Trône, que la priorité de ce gouvernement est de déposer une législation pour un Sénat élu.

Tout d'un coup, le premier projet de loi qui est déposé ce n'est pas pour l'élection des sénateurs, mais pour le mandat de huit ans des sénateurs. J'aime bien respecter votre parole, vos engagements, mais la Constitution est plus ferme que votre parole.

Vous dites : je prévois cela en termes d'élections. Mais si vous acceptez le terme de huit ans, cela voudrait dire que M. Trudeau, M. Mulroney et M. Chrétien, s'ils avaient eu votre Constitution telle que vous l'interprétez, M. Trudeau aurait pu nommer 200 sénateurs, parce qu'il a été là pendant 16 ans. M. Mulroney aurait pu nommer un Sénat complètement conservateur sans la moindre opposition. Et M. Chrétien aurait pu nommer une centaine de sénateurs pendant son terme et donc contrôler complètement la deuxième chambre.

Il me semble évident, monsieur le premier ministre, malgré tout le respect que j'ai pour votre parole, que si nous adoptons le projet de loi tel qu'il est, sans avoir le contrôle par l'élection, et

the right to renew your senators, you will have much more power — and several people say that the Prime Minister's Office already has a lot of power — than Mr. Mulroney, Mr. Trudeau or Mr. Chrétien had in the past. It seems obvious to me that as protectors of the Constitution of Canada, we wish to trust your good faith, your commitments. Incidentally, we expected a conference on taxation for this Fall, but this changed. I like to respect your word. You had said that you were going to have the senators elected and the first thing you did was to appoint a senator to the Cabinet. And he is now part of your government. It is the first move you made.

I like to think that I have to respect the Prime Minister's word, but we are in a minority government situation. Do you think, Mr. Prime Minister, that we can trust, just on your word, that senators will be elected and that they will remain only eight years, or that you will be able to have a power that neither Mr. Trudeau, nor Mr. Chrétien or Mr. Mulroney had in the past?

Mr. Harper: Senator Dawson, I assume that your speech indicates support for the election of senators in the future. I'll watch much more closely your reaction when we table a legislation for such a purpose.

However, I must say that this government appointed a senator for a clear reason: ensure a representation of the Montreal region in Cabinet, and this senator will leave his seat at the next election to obtain a seat in the House of Commons.

There are still nine vacant seats for senators. I do not intend to appoint senators, unless necessary. But I can tell you that the government intends to table a legislation to create an elected Senate.

Senator Dawson: I would like you to answer the question on the power the Prime Minister would have had to give himself a Senate under the present powers, if he had it over a period of sixteen years, in Mr. Trudeau's case, or of eight or nine years, in Mr. Mulroney's case. For the time being, I want to respect your word, I do not want to question it, but you are in a minority situation. If ever you are defeated at the next election and next Spring you have not passed your legislation on the election of senators, the next prime minister will then be able to appoint as many senators as he wants, for the tenure he wants. I would like to now if this committee has a firm commitment from you. But you had said that you would not appoint senators. Incidentally, there is a vacant seat in Repentigny.

Mr Harper: Of course, Mr. Dawson, I think this bill limits the power of the Prime Minister to appoint a senator. A senator can be appointed only for eight years and, as I have just said, if this committee is concerned about the power, the right to renew the terms of senators, the government is prepared to accept such an amendment, such a suggestion from the committee. But I must say that my constitutional powers, during the next few years, will remain more or less the same. The Prime Minister has today the power to appoint senators. This doesn't change except with a constitutional amendment.

que vous avez le droit de renouveler vos sénateurs, vous allez avoir beaucoup plus de pouvoir — et plusieurs disent que le cabinet du premier ministre a déjà beaucoup de pouvoir — que MM. Mulroney, Trudeau ou Chrétien en ont eu dans le passé. Il me semble évident qu'à titre de protecteurs de la Constitution canadienne, nous désirons nous fier à votre bonne foi, à vos engagements. Nous attendions d'ailleurs une conférence sur la fiscalité à l'automne, mais cela a changé. J'aime respecter votre parole. Vous aviez dit que vous alliez faire élire les Sénateurs et la première chose que vous avez faite c'est de nommer un sénateur au Cabinet. Et il fait maintenant partie de votre gouvernement. C'est le premier geste que vous avez posé

J'aime penser que je dois respecter la parole du premier ministre, mais on est dans une situation de gouvernement minoritaire. Est-ce que vous pensez, monsieur le premier ministre, qu'on peut faire confiance, juste sur votre parole, que les sénateurs seront élus et qu'ils ne feront que huit ans ou que vous allez pouvoir avoir un pouvoir que ni MM. Trudeau, Chrétien ou Mulroney ont eu par le passé?

M. Harper : Sénateur Dawson, j'assume que votre discours indique un appui pour les élections des sénateurs à l'avenir. Je vais regarder avec beaucoup d'attention votre réaction quand nous déposerons un projet de loi pour un tel objectif.

Mais je dois dire que ce gouvernement a nommé un sénateur pour une raison claire : assurer une représentation de la région de Montréal au Cabinet, et ce sénateur quittera son siège lors de la prochaine élection afin d'obtenir un siège à la Chambre des communes.

Il reste encore neuf sièges sans sénateur. Je n'ai pas l'intention de nommer des sénateurs à moins que ce soit nécessaire. Mais je peux dire que le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu.

Le sénateur Dawson : J'aimerais que vous répondiez à la question du pouvoir que le premier ministre aurait, s'il l'avait sur une période de 16 ans, dans le cas de M. Trudeau, ou 8 ou 9 ans, dans le cas de M. Mulroney, de pouvoir se donner un Sénat avec les pouvoirs actuels. Pour le moment, je veux respecter votre parole, je ne veux pas la mettre en doute, vous êtes dans une situation minoritaire. Si, par hasard, vous êtes battu aux prochaines élections et qu'au printemps prochain vous n'avez pas passé votre loi sur l'élection des sénateurs, le prochain premier ministre pourra nommer autant de sénateurs qu'il veut, pour la durée qu'il veut. J'aimerais savoir si le comité a un engagement ferme de votre part. Mais vous aviez dit que vous ne nommiez pas de sénateurs. Et, en passant, il y a un siège de libre dans Repentigny.

M. Harper : Évidemment, monsieur Dawson, je pense que ce projet de loi limite le pouvoir du premier ministre de nommer un sénateur. On peut nommer un sénateur juste pour huit ans et comme je viens de le dire, si ce comité s'inquiète du pouvoir, du droit de renouveler les termes des sénateurs, le gouvernement est près à accepter un tel amendement, une telle suggestion du comité. Mais je dois dire que mes pouvoirs constitutionnels, pendant les prochaines années, restent plus ou moins les mêmes. Le premier ministre aujourd'hui a le pouvoir de nommer des sénateurs. Cela ne change pas sauf avec un amendement constitutionnel.

The reality is that, even with this bill, the term of present senators will continue until the age of 75. I think that, in the future, the Prime Minister will have members of the Senate who will change more quickly than today. But this is not yet the case for several years.

Senator Comeau: Welcome here, Mr. Prime Minister. I don't know if you heard the comments on a proposal before this committee concerning a deposition made by senators Austin and Murray concerning a resolution aiming to address the issue of regional imbalance in representation in the Senate.

The proposal is that British Columbia and Alberta have more seats and that British Columbia becomes a region just as the other existing regions.

Could we have your comments on that proposal? Is it a means through which we will be able to address this regional imbalance?

Mr. Harper: I can only say that we recognize the imbalance in existing representation. In the future, we will have to address this problem but at the same time, the government has to choose a staged approach. We began with the easiest step, where we can do things here, in Parliament, and we can gain a large support for change from the people.

The issue of the representation of each province is perhaps the most difficult issue in the debate about Senate reform and for this reason, the government did not start with this step. The government started first with the terms and secondly with an election process.

But I must note that, concerning Bill S-4, the government's position is clear, and I think that even honourable senators Murray and Austin are clear. We need the support of the provinces and the use of the general constitutional amending formula. In such a case, we do not need the voice of the Senate. Ultimately, the power of the Senate is a suspensive veto. And it is not necessary to consult the Senate for such a change. It is necessary to consult the provinces.

Senator Comeau: I agree, Mr. Prime Minister, to say that the measure proposed through Bill S-4, namely a tenure of eight years, is rather modest. But the population still thinks that this is a very important matter.

What will happen if the senate rejects the modest measures proposed through Bill S-4?

Mr. Harper: This will suggest to the population that any change is difficult, impossible or even that the present Senate is not able to take part in such a reform. I think there would be political consequences to such a situation.

La réalité est que, même avec ce projet de loi, le terme des sénateurs actuels va continuer jusqu'à 75 ans. Je pense que le premier ministre, à l'avenir, aura des membres au Sénat qui changeront plus rapidement qu'aujourd'hui. Mais ce n'est pas le cas encore pour plusieurs années.

Le sénateur Comeau : Bienvenue parmi nous, monsieur le premier ministre. Je ne sais pas si vous avez entendu les commentaires sur une proposition, devant ce comité, concernant une déposition faite par les sénateurs Austin et Murray au sujet d'une résolution qui voudrait régler la question du déséquilibre régional de représentation au Sénat.

La proposition veut que la Colombie-Britannique et l'Alberta aient plus de siège et que la Colombie-Britannique devienne une région au même titre que les autres régions qui existent actuellement.

Pourriez-vous nous donner vos commentaires sur cette proposition? Et est-ce que c'est un moyen par lequel on peut arriver à régler ce déséquilibre régional?

M. Harper : Je peux seulement dire que l'on reconnaît le déséquilibre de la représentation existante. À l'avenir, on doit régler ce problème, mais en même temps, le gouvernement doit choisir une approche, étape par étape. Nous avons commencé avec l'étape la plus facile, celle où nous pouvons faire des choses ici, au Parlement, et nous pouvons gagner un grand appui de la part de la population pour le changement.

La question de la représentation de chaque province est peut-être la question la plus difficile dans les discussions sur la réforme du Sénat et pour cette raison, le gouvernement n'a pas commencé avec cette étape. Le gouvernement a commencé avec, premièrement, le terme, et deuxièmement, un processus de direction.

Mais je dois noter que pour le projet de loi S-4, la position du gouvernement est claire, le Sénat a une voix. Pour la question de l'amendement au sujet des quatre régions, c'est clair et je crois que même les honorables sénateurs Murray et Austin sont clairs. On a besoin de l'appui des provinces et de l'usage de la formule de l'amendement général de la Constitution. Pour une telle situation, on n'a pas besoin de la voix du Sénat. Le pouvoir du Sénat, à la fin, est un véto suspensif. Et il n'est pas nécessaire de consulter le Sénat pour effectuer un tel changement. Il est nécessaire de consulter les provinces.

Le sénateur Comeau : Je suis d'accord, Monsieur le premier ministre, pour dire que la mesure proposée par le projet de loi S-4, soit un mandat de huit ans, est assez modeste. Mais la population pense tout de même qu'il s'agit d'une question très importante.

Que se passera-t-il si le Sénat rejette les modestes mesures proposées par le projet de loi S-4?

M. Harper : Cela suggérera à la population que n'importe quel changement est difficile, impossible, voire même que l'actuel Sénat n'est pas capable de participer à une telle réforme. Je crois qu'il y aurait des conséquences politiques à une telle situation.

Senator Murray: As you know, Mr. Prime Minister, the issue of the imbalance in representation in the Senate is not easier to address than that of the fiscal imbalance.

[*English*]

Senator Austin and I believe we have a proposition that stands on its own merits, that even if nothing else were done about the Senate, it would be important to correct an inequity from which Western Canada suffers in representation. That is our view.

Far be it from me to put words in your mouth, but I would hope that if that resolution passes the Senate, we would send it to the other players in the process. We do have the right to initiate, as you know, a constitutional amendment. That is what we are trying to do.

If it passes the Senate, we would send it to the provinces and, of course, to the federal government. Everybody would have three years to make up their minds as to what to do, to pass it or not. I would hope that the federal government would not close the door or threaten to interpose your veto, at least until you see what measure, if any, of provincial consensus exists for our amendment. Would you go that far?

Mr. Harper: Senator Murray, what I would do with such a suggestion, were it to come from the government, is I would actually consult the provinces first rather than later to see whether there was a chance of success. I think we all know the experiences of constitutional reform — particularly ones that involve federal-provincial discussion. I am concerned that, in the future, we not get too far down any path unless we think we have a pretty good chance of success.

If you are asking me indirectly what are my views on the merits of the proposal you have put forward, I do not have to tell you that I think anything that would improve the Senate representation of the smaller provinces, and of the West in particular, is a good thing.

Would this particular proposal be seen as addressing the imbalance? Frankly, I doubt it because I see some fairly obvious problems with it. The most obvious is that Saskatchewan and Manitoba, for instance, which have a greater population than Nova Scotia and New Brunswick, will continue to have fewer senators than those two those provinces. It is certainly an improvement, but that is difficult to justify as any kind of end point, even temporarily.

Senator Murray: Let us see what happens. Do not interpose your veto until we see what level of provincial —

Mr. Harper: It is not clear, senator, as you know, that I have a veto. According to the Regional Veto Act, I may or may not have to go to the provinces first.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, monsieur le premier ministre, le problème du déséquilibre de représentation au Sénat n'est pas plus facile à régler que celui du déséquilibre fiscal.

[*Traduction*]

Le sénateur Austin et moi-même estimons avoir une proposition intrinsèquement valable, à savoir que même si l'on ne prenait aucune autre initiative au sujet du Sénat, il serait important de corriger une inégalité dans la représentation qui désavantage l'ouest du Canada. C'est notre opinion.

Je n'ai pas du tout l'intention de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais j'espère que si cette résolution est adoptée par le Sénat, on la communiquera aux autres parties au processus. Nous avons bel et bien le droit de mettre en place, comme vous le savez, une modification à la Constitution. C'est ce que nous tentons de faire.

Si la résolution est adoptée par le Sénat, nous la communiquerons aux provinces et, bien entendu, au gouvernement fédéral. Toutes les parties auraient trois ans pour décider de l'adopter ou de la rejeter. J'espère que le gouvernement fédéral ne fermerait pas la porte ou ne menacerait pas d'imposer son veto, du moins tant qu'il ne saurait pas s'il y a un consensus de la part des provinces au sujet de notre amendement. Pourrait-il aller jusque-là?

M. Harper : Sénateur Murray, ce que je ferais si une telle suggestion venait du gouvernement, c'est que je consulterais les provinces au préalable plutôt que de voir plus tard si l'on a des chances de réussite. Nous sommes tous au courant des expériences en matière de réforme constitutionnelle — surtout de celles liées à des discussions fédérales-provinciales. J'aimerais veiller à ce qu'à l'avenir, nous n'allions pas trop loin, dans quelque direction que ce soit, avant d'estimer d'avoir d'assez bonnes chances de réussite.

Si vous me demandez de façon indirecte quelles sont mes opinions sur les mérites de la proposition que vous avez faite, il est inutile de vous dire que j'estime que toute initiative susceptible d'améliorer la représentation des plus petites provinces au Sénat, et de celles de l'Ouest en particulier, est une initiative constructive.

Cette proposition serait-elle considérée comme une solution au problème du déséquilibre? À vrai dire, j'en doute, car j'estime que des problèmes assez évidents se poseraient. Le plus visible est que la Saskatchewan et le Manitoba par exemple, dont la population est supérieure à celle de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, continueraient d'être représentés par un moins grand nombre de sénateurs que ces deux provinces. Ce serait indéniablement beaucoup mieux, mais ce serait difficile à justifier comme objectif, fut-il temporaire.

Le sénateur Murray : Voyons ce qui se passera. N'imposez pas votre veto avant de constater le degré d'appui des provinces...

M. Harper : Comme vous le savez, honorable sénateur, il n'est pas clair que j'aie un veto en la matière. Aux termes de la Loi sur le veto régional, je devrais peut-être ou ne devrais peut-être pas consulter d'abord les provinces.

Senator Murray: The Regional Veto Act applies only to constitutional amendments introduced by a minister of the Crown, of whom Senator Austin and I are not one.

Mr. Harper: Right. My point is that in the House it obviously could not, at least according to the Regional Veto Act — and we could have a discussion about the constitutionality of it — a minister of the Crown in the Commons could not introduce the measure.

Senator Murray: But somebody else could.

Senator Hays: Senators, I still have on my list Senator Munson, Segal and Chaput without quite enough time for five minutes each. Bear that in mind.

Senator Munson: Prime Minister, welcome. I cannot help myself; once a reporter, always a reporter. You suggested in French that there would be political consequences if the Senate said no to an eight-year term.

As you know, we are studying the proposed accountability act and Senate reform in a serious way and there may be amendments. It may take some time and it is serious work. There are critics who believe you would like nothing better than to fight an election on the backs of the Senate.

Mr. Harper: Well, do not give me the opportunity.

Senator Munson: There will be political consequences then.

Mr. Harper: What there would be political consequences on, if we could go back to my answer in French, is if the population were to become thoroughly convinced that any kind of Senate reform were impossible. Given that the government is committed to Senate reform, we have to look at how to proceed.

The Senate has a job to do on this. I have indicated to the committee already that on a couple of significant points, the government is open to your ideas and amendments.

On the proposed federal accountability act, the Senate traditionally has the role of review of legislation. However, I think you all understand the importance of that piece of legislation to the government's program and to the Canadian population at large.

Senator Munson: Just briefly, you do sound like Mr. Trudeau when he said, "Just watch me." At the same time, you talk about creating a process this fall, yet all we see now is a path for an eight-year term to some place we do not know where we are going. I am wondering if we are leading, in this reform, to the Americanization of the Senate.

Mr. Harper: I wondered when that particular line would come up.

Le sénateur Murray : La Loi sur le veto régional ne s'applique qu'aux modifications constitutionnelles présentées par un ministre de l'État, ce que le sénateur Austin et moi-même ne sommes pas.

M. Harper : Bien. Ce que je veux dire, c'est que, de toute évidence, du moins pas aux termes de la Loi sur le veto régional — nous pourrions d'ailleurs également discuter de sa constitutionnalité —, un ministre de l'État ne pourrait pas présenter la mesure.

Le sénateur Murray : Mais quelqu'un d'autre pourrait le faire.

Le sénateur Hays : Sénateurs, j'ai encore sur ma liste le sénateur Munson, le sénateur Segal et le sénateur Chaput, alors qu'il ne reste plus assez de temps pour accorder cinq minutes à chacun d'entre eux. Je vous demande d'y penser.

Le sénateur Munson : Soyez le bienvenu, monsieur le premier ministre. C'est plus fort que moi; journaliste un jour, journaliste toujours. Vous avez signalé en français que cela aurait des conséquences politiques si le Sénat refusait la proposition d'un mandat de huit ans.

Comme vous le savez, nous examinons avec sérieux le projet de loi sur l'imputabilité et la réforme du Sénat; il est donc possible que des modifications soient apportées Cela prendra peut-être un certain temps et c'est un travail sérieux. Certains détracteurs estiment que votre plus vif souhait est de mener des élections sur le dos du Sénat.

M. Harper : Eh bien, ne m'en donnez pas l'occasion.

Le sénateur Munson : Cela aurait alors des conséquences politiques.

M. Harper : Là où cela aurait des conséquences politiques, si vous me permettez de revenir à la réponse que j'ai faite en français, c'est si la population acquérait l'entière conviction que tout type de réforme du Sénat est impossible. Étant donné que le gouvernement s'est engagé à procéder à une réforme du Sénat, il est nécessaire que nous examinions la façon de procéder.

Le Sénat a une tâche à accomplir dans ce domaine. J'ai déjà signalé au comité qu'en ce qui concerne deux ou trois points importants, le gouvernement est réceptif à vos idées et à vos amendements.

En ce qui concerne le projet de loi fédéral sur l'imputabilité, le Sénat a, par tradition, la fonction d'examiner les projets de loi. Je pense cependant que vous êtes tous conscients de l'importance de ce projet de loi pour le programme du gouvernement et pour la population canadienne en général.

Le sénateur Munson : On croirait entendre M. Trudeau lorsqu'il a dit « Just watch me ». Vous parlez en même temps de créer un processus cet automne alors que tout ce que nous voyons pour le moment, c'est un mandat de huit ans, sans savoir où cela nous mènera. Je me demande si cette réforme n'entraînera pas l'américanisation du Sénat.

M. Harper : Je me demandais quand on ferait ce commentaire.

I do not think the Americans have any particular monopoly on democracy. I think it is as Canadian an idea — in fact, it is an idea now shared by a growing number of countries in the world. They virtually all now elect their legislatures.

Senator Segal: Prime Minister, you were good enough to make reference to introducing legislation in the fall with respect to some public involvement in the electoral process with respect to the Senate.

I ask you to reflect for a moment, assuming that piece of legislation is successful and that Bill S-4 is successful, and we find ourselves in the proximate future with a Senate composed more and more of elected individuals who have eight- or nine- or ten-year terms as the case may be. Depending on how that process is determined, they may feel they have far more clout than members of the House of Commons, that they have been elected from a broader base.

In terms of balance between the two Houses, I think it is fair to say now that, by and large, the tradition in the Senate — for good and substantial reason — has been to accept that the House is where the critical decisions are made. That is where democracy is expressed; that is where the government receives its confidence over a period of time. Can you share with us your view on how some of that balance issue might be addressed going forward, assuming Bill S-4 was successful and that whatever is proposed by the government in good time with respect to the electoral process is also successful?

Mr. Harper: As I mentioned earlier, the proposed legislation the government will bring forward is obviously by necessity permissive in nature. It allows the government of the day not just to create elected senators, but to evaluate how that is affecting the system and what is happening; and it will occur over a period of time.

I can just say that my frank hope is that that process would force the provinces and others to, at some point in the future, seriously address other questions of Senate reform. There are questions such as the distribution of seats and the powers that we are all clear must be addressed through a general amending formula, constitutional amendment. I welcome the day when there is a public appetite for that discussion because I think the country needs it at some point.

[*Translation*]

Senator Chaput: Thank you, Mr. Prime Minister, for being here with us today. Personally, I have no problem with the fixed term. It has always been my philosophy. A longer term than eight years might be better but I have no difficulty with fixed terms. My concern relates rather to the next steps — Bill S-4 being only the first step of Senate reform — and to the election of senators. Today, in the Senate, we have aboriginal

Je ne pense pas que les Américains aient de monopole spécial sur la démocratie. C'est à mon avis un concept tout aussi canadien; en fait, c'est une idée partagée par un nombre croissant de pays. Ils élisent actuellement pratiquement tous leurs assemblées législatives.

Le sénateur Segal : Monsieur le premier ministre, vous avez eu l'obligeance de mentionner la présentation à l'automne d'un projet de loi portant sur une participation publique au processus électoral en ce qui concerne le Sénat.

J'aimerais que vous réfléchissiez à l'éventualité suivante : à supposer que ce projet de loi soit adopté et que le projet de loi S-4 le soit également et à supposer que nous nous retrouvions sous peu avec un Sénat composé d'un nombre croissant de membres élus ayant un mandat de huit à dix ans, selon le cas. Selon la façon dont ce processus est établi, ils auront peut-être la perception d'avoir davantage d'influence que les députés et d'avoir été élus à partir d'un bassin plus large.

En ce qui concerne l'équilibre entre les deux chambres, je pense qu'il est juste de dire que, somme toute, la tradition au Sénat — pour des raisons valables et importantes — consistait à accepter que la Chambre était l'institution au sein de laquelle sont prises les décisions cruciales. C'est là que la démocratie est exprimée; c'est là que le gouvernement est investi de la confiance dont il jouit pendant une période donnée. Pouvez-vous nous faire part de vos opinions sur les possibilités de régler cette question d'équilibre, à supposer que le projet de loi S-4 soit adopté et que toute initiative proposée par le gouvernement en temps opportun en ce qui concerne le processus électoral soit également acceptée?

M. Harper : Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi qui sera présenté par le gouvernement est forcément habilitant de nature. Il permet au gouvernement au pouvoir non seulement de créer des sénateurs élus, mais aussi d'évaluer l'incidence que cela aura sur le système et ce qui se passe; cela se déroulera sur une certaine période de temps.

Je me contenterai de dire que j'espère bien que ce processus forcera les provinces et d'autres parties, à un moment ou l'autre, à s'attaquer sérieusement à d'autres aspects de la réforme du Sénat, tels que la répartition des sièges et les pouvoirs, questions qui doivent être réglées, comme nous le savons tous, par le biais d'une formule générale de modification, d'une modification de la Constitution. Je me réjouis de voir arriver le jour où le public s'intéressera à ce type de discussion car je pense que le pays en aura besoin à un certain moment.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Merci, monsieur le premier ministre, d'être ici avec nous aujourd'hui. Personnellement, je n'ai pas de problèmes avec un mandat fixe. Cela a toujours été ma philosophie. Peut-être qu'un mandat plus long que huit ans, non renouvelable, serait préférable, mais je n'ai pas de difficulté avec les mandats fixes. Ma préoccupation porte plutôt sur les prochaines étapes — le projet de loi S-4 n'étant que la première étape de la

people, many women and representatives of official language minority communities. I myself am from Manitoba and I represent the French-speaking minority.

If I understood properly, you mentioned earlier the election process would be a national process. Can you guarantee that this process will permit to maintain in the Senate representatives of aboriginal people, women and members of official language minority communities? Would it be possible to address this concern?

Mr. Harper: This is a debate we will have during the next step. The government is going to introduce a bill and I presume there will be discussions on this point. I think there are ways to encourage the election of individuals who represent Canada's diversity. However, the nature of an election process is such that we cannot dictate voters' choice.

Senator Chaput: As you know, the majority takes care of itself but for minorities, it is much more difficult. This is my concern and I wanted to tell you about it.

Mr. Harper: I can say that the role of an efficient Senate is to represent the regional minorities of this country. It is possible to create a Senate which represents all the diversities.

Senator Chaput: If Bill S-4 is passed this Fall, do you intend to start immediately to appoint senators for eight years or will you wait for the other steps of the reform, among which that of election, to be passed?

Mr. Harper: The government prefers not to appoint senators unless it has the necessary reasons to do so. I mentioned one of these reasons in the case of senator Fortier. Frankly, we are concerned about the representation in the Senate and about the number and the age of our Senate caucus. It is necessary for the government, even in the present system, to have a certain number of senators to do the work of the government in the Senate. We have not reached a point where it is necessary to appoint certain senators to meet this objective. At this time, I prefer to have an election process where we can consult the population rather than to appoint senators traditionally.

[*English*]

Senator Hubley: Since July of 2004, my province of Prince Edward Island has had a Senate vacancy. My question is: Are you ignoring my province's constitutional right to representation within the Parliament of Canada by not filling that vacancy?

Mr. Harper: You are going to have to forgive me in observing that I have today been pushed on your side both to proceed more quickly with elections and also to now proceed more quickly with

réforme du Sénat — et concerne l'élection des sénateurs. Actuellement, au Sénat, nous retrouvons des Autochtones, beaucoup de femmes et des représentants des communautés de langue officielle. Je suis moi-même du Manitoba et je représente les francophones en situation minoritaire.

Si j'ai bien compris, vous avez mentionné tout à l'heure que le processus d'élections serait un processus national. Pourrez-vous garantir que ce processus permette de conserver au Sénat des représentants autochtones, des femmes et des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire? Est-ce qu'il y aurait moyen de trouver une solution à cette préoccupation?

M. Harper : C'est un débat que nous aurons à la prochaine étape. Le gouvernement va présenter un projet de loi et je présume qu'il y aura des discussions sur ce point. Je pense qu'il y a des façons d'encourager l'élection d'individus qui représentent la diversité du Canada. Cependant, la nature d'un processus d'élections est qu'on ne peut pas dicter le choix des électeurs et des électrices.

Le sénateur Chaput : Comme vous le savez, la majorité prend soin d'elle-même, mais pour les minorités, c'est beaucoup plus difficile. C'est ma préoccupation et je voulais vous en faire part.

M. Harper : Je peux dire que le rôle d'un Sénat efficace est de représenter les minorités régionales de ce pays. Il est possible de créer un Sénat qui représente toutes les diversités.

Le sénateur Chaput : Si le projet de loi S-4 est adopté cet automne, est-ce que vous avez l'intention de commencer immédiatement à nommer des sénateurs pour huit ans où attendrez-vous l'adoption des autres étapes de la réforme dont celle des élections?

M. Harper : Le gouvernement préfère ne pas nommer de sénateurs à moins d'avoir des raisons nécessaires. J'ai mentionné une de ces raisons dans le cas du sénateur Fortier. Je peux être franc en disant que nous sommes préoccupés par la représentation au Sénat et par le nombre et l'âge de notre caucus sénatorial. Il est nécessaire pour le gouvernement, même dans le système actuel, d'avoir un certain nombre de sénateurs pour faire le travail du gouvernement au Sénat. Nous ne sommes pas au point où il est nécessaire de nommer certains sénateurs pour remplir cet objectif. Je préfère avoir, à ce moment-ci, un processus électoral où nous pouvons consulter la population au lieu de nommer des sénateurs de façon traditionnelle.

[*Traduction*]

Le sénateur Hubley : Depuis juillet 2004, ma province, l'Île-du-Prince-Édouard, a un poste vacant au Sénat. La question que je voudrais vous poser est la suivante : ne faites-vous pas abstraction du droit constitutionnel de ma province à la représentation au Parlement du Canada en omettant de pourvoir ce poste?

M. Harper : Il faudra que vous me pardonniez de faire remarquer que les membres de votre parti ont insisté aujourd'hui pour que j'active les élections et également les

appointments. I think the reality of the situation today is there are a number of vacancies. They are certainly not exclusively in Prince Edward Island. There are nine vacancies across five or six different provinces.

The government does not feel any pressure from the population at large to fill the vacancies. I think it would become a bigger issue were the Senate viewed as the kind of effective body it could be. Once an electoral option was in place, I suspect the pressure to deal with any vacancy would become much greater.

Senator Hubley: Is it your intention, then, to initiate the process to choose an elected Senate on Prince Edward Island this fall?

Mr. Harper: It is our intention, on the assumption that we will make progress on Bill S-4, to proceed quickly to the next step, which would be to set up a process for electing senators or for consulting the population on Senate appointments. I would suggest to you that the tentative timing of that would be the next federal election campaign. It could be the next provincial election campaign.

If the government had in place at some point in time the capacity — we do not have a legislative capacity today to consult the population — I think we would want to do that in conjunction with some other democratic exercise. The costs of a stand alone process are quite high.

Senator Watt: Prime Minister, welcome. In your answer to Senator Chaput, I think I already have your response to the matter I was going to raise. It has more to do with the fact that the country is very diverse. I think we have a lot of catching up to do as a country to bring it to the level where everyone is properly represented and has a voice. It is very important to all of us within the country.

I would like to take this a step further and ask whether you are open to the idea of giving guaranteed seats in the Senate to a certain group — for example, the Inuit who live in the High Arctic, in the North. I am actually talking about three regions — Nunavut, Labrador and Nunavik. They all have something in common.

From time to time, as you can appreciate, Prime Minister, it has been difficult for us as parliamentarians to properly represent our people, especially at times when issues are wrapped around partisan matters.

If we are serious about reforming the Senate, I think it is timely to move in the direction of reforming the House of Commons at some point down the road. That is another issue. That is of concern to the Aboriginal people in this country, more importantly for the Inuit.

Our voice at times is heard; our voice at times is buried amongst a lot of other concerns because we are a minority people in this country.

nominations. Il y a en réalité un certain nombre de postes vacants, et pas exclusivement à l'Île-du-Prince-Édouard. Neuf postes sont vacants dans cinq ou six provinces différentes.

Le gouvernement ne perçoit de la part de la population aucune pression pour combler ces postes. Cela deviendrait à mon avis plus délicat si le Sénat était considéré comme l'organisme efficace qu'il pourrait être. Je présume que les pressions pour combler les postes augmenteraient considérablement à partir du moment où une option électorale serait en place.

Le sénateur Hubley : Avez-vous dès lors l'intention d'amorcer le processus d'élection des membres du Sénat à l'Île-du-Prince-Édouard cet automne?

M. Harper : Pour autant que nous réalisions des progrès en ce qui concerne le projet de loi S-4, nous avons l'intention de passer rapidement à l'étape suivante, à savoir de mettre en place un processus d'élection des sénateurs ou de consultation de la population au sujet des nominations au Sénat. À mon avis, cela devrait coïncider avec la prochaine campagne électorale fédérale. Cela pourrait coïncider avec la prochaine campagne électorale provinciale.

Si le gouvernement avait en place à un certain moment la capacité nécessaire — nous n'avons actuellement pas la capacité législative de consulter la population —, nous ferions coïncider cela avec un autre exercice démocratique. Les coûts d'un processus qui ne serait pas combiné avec une autre activité sont très élevés.

Le sénateur Watt : Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le premier ministre. Je pense que votre réponse au sénateur Chaput contient déjà la réponse à la question que je voulais poser. Elle est plutôt liée à la grande diversité du pays. Nous avons à mon sens beaucoup de rattrapage à faire pour atteindre un niveau de représentation adéquate de tous les citoyens et pour que chacun ait la possibilité de s'exprimer. C'est très important pour nous tous.

J'aimerais pousser la question un peu plus loin et demander si vous êtes réceptif au principe qui consisterait à accorder des sièges garantis au Sénat à un certain groupe, par exemple aux Inuits qui vivent dans l'Arctique, c'est-à-dire dans le Nord. Il s'agit en fait de trois régions — le Nunavut, le Labrador et le Nunavik. Elles ont des points communs.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le premier ministre, nous avons de temps à autre de la difficulté à représenter efficacement nos électeurs, surtout lorsqu'il s'agit de questions liées à des considérations partisanes.

Si nous voulons sérieusement réformer le Sénat, il est à mon avis opportun d'entreprendre également à un certain moment une réforme de la Chambre des communes. C'est une autre question. C'est une question qui préoccupe les Autochtones et surtout les Inuits.

Notre voix est parfois entendue, mais elle est parfois enterrée parmi de nombreuses autres préoccupations parce que nous sommes un peuple minoritaire dans ce pays.

If a process is established, would you be inclined in the future to discuss what the Senate and the House of Commons should become and the relationship between the two? Would you consider providing a space for the Aboriginal people within those two institutions?

Mr. Harper: My understanding of the Constitution today is that it would be next to impossible to do such a thing in either House without an amendment to the Constitution itself. This does not mean that when we are discussing a particular electoral system in the Senate that it may or may not be possible to devise systems that improve the possibility of certain kinds of representation.

I think I would leave it at that. To achieve what you are suggesting, I think, as a final outcome could not be done without a full-scale constitutional revision.

Senator Watts: Which I do realize. Thank you.

The Chairman: Prime Minister, thank you very much for this unique appearance. We hope it is not 139 years before another occasion like this occurs. In any event, we very much appreciate your help. As you know, the Senate prides itself in its work in committees and your presentation to us today will assist us greatly in our deliberations. Thank you.

I welcome the next panel of witnesses, Matthew King, Dan McDougall and David Anderson, from the Privy Council Office; and Warren J. Newman, from the Department of Justice.

Mr. King, please proceed with your introductory remarks and take senators through the bill.

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning, Privy Council Office: Honourable senators, given that the Prime Minister has just laid out in some detail the government's approach to Senate reform, we agree there is not much requirement for excessive comment on our part.

My colleagues and I are looking forward to providing as much detail and information as possible on Bill S-4, now before the Senate and the subject matter of which is being studied by this committee. I will take a few moments and review with the committee the key elements of Bill S-4, Senate tenure, after which we would be happy to take questions.

The government introduced Bill S-4 in the Senate on May 30, 2006. There was a question earlier, and the Prime Minister gave his reasons as to why the government chose to introduce this bill in the Senate. Bill S-4 proposes to amend section 29 of the Constitution Act, 1867, employing the procedures set out in section 44 of the Constitution Act, 1982. As we know, it is the government's position that subject to sections 41 and 42, section 44 gives to the Parliament of Canada the power to act to make laws amending the Constitution in relation to the executive government of Canada, the House of Commons or the Senate.

Si un processus est établi, seriez-vous disposé à l'avenir à discuter de la façon dont le Sénat et la Chambre des communes devraient évoluer et des relations entre les deux? Examineriez-vous la possibilité de prévoir un espace pour les Autochtones dans ces deux institutions?

M. Harper : Je pense, d'après mon interprétation de la Constitution, qu'il serait pratiquement impossible de le faire dans l'une ou l'autre chambre sans modifier la Constitution comme telle. Cela n'exclut toutefois pas, lorsqu'on discute d'un système électoral spécifique au Sénat, la possibilité de concevoir des systèmes qui amélioreraient les possibilités de certains types de représentation.

Je pense que je n'en dirai pas davantage. En ce qui concerne votre suggestion, un résultat définitif ne serait pas possible à mon avis sans procéder à une révision complète de la Constitution.

Le sénateur Watt : Ce dont je suis conscient. Je vous remercie.

Le président : Monsieur le premier ministre, nous vous remercions infiniment pour cette participation unique dans les annales du Sénat. Nous espérons qu'il ne faudra pas attendre à nouveau 139 ans pour qu'une autre occasion semblable se présente. En tout cas, nous apprécions beaucoup votre aide. Comme vous le savez, le Sénat est fier du travail qu'il fait dans les comités et l'exposé que vous avez fait aujourd'hui nous sera d'une aide précieuse dans nos délibérations. Merci.

J'accueille maintenant le groupe suivant de témoins, à savoir Matthew King, Dan McDougall et David Anderson, du Bureau du Conseil privé, et Warren J. Newman, du ministère de la Justice.

Monsieur King, veuillez faire votre exposé préliminaire et donner aux sénateurs un aperçu du projet de loi.

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Honorables sénateurs, étant donné que le premier ministre vient d'exposer de façon assez précise l'approche du gouvernement en ce qui concerne la réforme du Sénat, nous ne ressentons pas le besoin de faire des commentaires très poussés.

Mes collègues et moi sommes impatients de donner des informations aussi précises que possible sur le projet de loi S-4, actuellement à l'étude au Sénat, et dont la teneur est examinée par ce comité. Je passerai en revue pendant quelques instants avec vous les principaux éléments du projet de loi S-4, concernant la durée du mandat des sénateurs, puis nous répondrons avec plaisir aux questions.

Le gouvernement a présenté le projet de loi S-4 au Sénat le 30 mai 2006. Une question a déjà été posée à ce sujet et le premier ministre a exposé les motifs pour lesquels le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi au Sénat. Le projet de loi S-4 propose de modifier l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867, en utilisant les procédures exposées à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous savons tous que le gouvernement estime que, sous réserve des articles 41 et 42, l'article 44 donne au Parlement du Canada le pouvoir de modifier des dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

[*Translation*]

Under section 29, as it is now, a senator can hold his place until he attains the age of seventy-five, subject to sections 30 and 31, of course.

As the Prime Minister said and as indicated by other people who already appeared, I think, before this committee, section 29, combined with section 23, which requires that a senator must be of the full age of thirty years, means that, at the present time, the maximum tenure in the Senate is of 45 years.

[*English*]

Bill S-4 would amend the Constitution Act, 1867, by replacing the current section 29 with a new section 29 that would limit the tenure of senators to a period of eight years. In so doing, the bill effectively removes the requirement that senators must retire at 75 years of age. However, it does include a transitional provision that would allow existing senators to hold their appointments until the age of 75 years. Bill S-4 does not change the section 23 requirement that senators must be 30 years of age, nor does it change any other aspect of the qualifications of senators as listed in section 23, including the property qualifications.

The Prime Minister provided some detail on this earlier, but I will repeat that the government chose the eight-year term on the basis that it is long enough for senators to gain the experience necessary to effectively carry out their role in legislative review and policy investigations. The Prime Minister also noted earlier that the eight-year term is close to the recommendation of the 1984 joint House and Senate Molgat-Cosgrove report. The government shares the view set out in that report that introducing an eight-year or a nine-year term could be accomplished by Parliament using section 44 of the Constitution Act.

Mr. Chairman, these are the key elements of the bill. We are happy to take questions.

Senator Angus: I understand that all three of you are from the Parliamentary Reform Secretariat of the PCO; is that correct?.

Mr. King: My colleague, Warren Newman, is from the Department of Justice.

Senator Angus: My question stems from the current mandatory retirement age of 75. Am I correct in my understanding that should the bill pass as drafted, someone appointed to the Senate at age 74 could stay until the age of 82?

Mr. King: That is correct.

Senator Angus: That would be permitted under the proposed legislation.

Senator Angus: That is correct.

Senator Angus: My next concern flows somewhat from the Prime Minister's remarks today on an electoral process relating to senators. In regard to the bill that the Prime Minister said would be forthcoming in the future, I do not believe that he mentioned a

[*Français*]

En vertu de l'article 29, tel qu'il existe actuellement, un sénateur peut demeurer en poste jusqu'à l'âge de 75 ans sous réserve, bien entendu, des articles 30 et 31.

Comme l'a dit le premier ministre et comme l'ont indiqué d'autres personnes qui ont déjà, je crois, comparu devant ce comité, l'article 29 couplé à l'article 23, qui exige qu'un sénateur doit être âgé de 30 ans révolus, signifie qu'à l'heure actuelle, la durée maximale du mandat sénatorial est de 45 ans.

[*Traduction*]

Le projet de loi S-4 modifierait la Loi constitutionnelle de 1867 en remplaçant l'article 29 actuel par un nouvel article 29 qui limiterait la durée du mandat des sénateurs à une période de huit ans. Du fait même, le projet de loi supprime l'obligation pour les sénateurs de se retirer à l'âge de 75 ans. Cependant, il inclut une disposition transitoire qui permettrait aux sénateurs actuels d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de 75 ans. Le projet de loi S-4 ne modifie pas l'obligation pour les sénateurs d'être âgés de 30 ans, énoncée à l'article 23, ni aucun autre aspect des qualités exigées des sénateurs énumérées dans cet article, y compris les conditions concernant leurs propriétés.

Le premier ministre a déjà donné des informations précises à ce sujet, mais je rappelle que le gouvernement a choisi le mandat d'une durée de huit ans parce qu'il est assez long pour que les sénateurs acquièrent l'expérience nécessaire pour exercer efficacement leurs fonctions en matière d'examen législatif et d'examen d'orientation. Le premier ministre a en outre déjà mentionné que le mandat de huit ans est conforme à la recommandation faite dans le rapport mixte de la Chambre et du Sénat Molgat-Cosgrove de 1984. Le gouvernement partage l'opinion exposée dans ce rapport, à savoir que l'instauration d'un mandat d'une durée de huit ou de neuf ans pourrait être faite par le Parlement par l'intermédiaire de l'article 44 de la Loi constitutionnelle.

Voilà les principaux éléments du projet de loi, monsieur le président. Nous répondrons avec plaisir aux questions.

Le sénateur Angus : Je pense que vous êtes tous trois du secrétariat de la réforme parlementaire du BCP; est-ce exact?

M. King : Mon collègue, Warren Newman, travaille au ministère de la Justice.

Le sénateur Angus : Ma question concerne l'actuel âge de la retraite obligatoire fixé à 75 ans. Ai-je raison de penser que si le projet de loi était adopté sous son libellé actuel, une personne qui serait nommée au Sénat à l'âge de 74 ans pourrait y rester jusqu'à l'âge de 82 ans?

M. King : C'est exact.

Le sénateur Angus : Ce serait donc autorisé en vertu du projet de loi.

M. King : C'est exact.

Le sénateur Angus : Ma préoccupation suivante est liée quelque peu aux observations que le premier ministre a faites aujourd'hui au sujet d'un processus électoral applicable aux sénateurs. En ce qui concerne le projet de loi qui, d'après le premier ministre, sera

date. Would this bill specifically involve the election of senators to the Senate or would it deal with a process to permit some senators who had gone through a kind of election to be available for appointment, as in the case of Senator Stanley Waters, for example?

Mr. King: I believe the Prime Minister indicated in response to a question that the proposed bill would likely include a type of popular public consultation process whereby Canadians would have the opportunity to express an opinion through a vote on a Senate vacancy.

Unfortunately, senator, that bill is still in development and before cabinet so I cannot say more in regard to the details than that. That is my recollection of the position taken by the Prime Minister today.

Senator Angus: I appreciate that. It seems that some members of the media were drawing conclusions, perhaps some senators also, from what the Prime Minister said about elections, and I did not get that. I think you have confirmed that I have the right impression. He is not saying there will be an election of senators like there is an election of members of Parliament, but there will be a consultation process that will make senators more accountable in the future, from which he could then appoint.

Mr. King: It is important to underline that it would be a consultation process that would leave unchanged the ability of the Prime Minister to recommend and the power of the Governor General to appoint senators. Anything further than that would require a more extensive amendment.

Senator Angus: Mr. Newman, you guys are always under the gun on legislation to sign off on whether legislation is intra or ultra vires before it is submitted in a cabinet document and eventually introduced in Parliament. As an adviser to the government on legal and constitutional matters, are you satisfied that Bill S-4, which provides for an eight-year renewable term — if indeed it is interpreted that the term is renewable — would be within the authority of Parliament? Would it be intra vires of Parliament?

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada: I will preface my remarks with the usual proviso that I will not reveal, because I am bound not to do so, any advice that the Department of Justice gave in the context of the development of this bill, but clearly the department was consulted closely on the development of the legislation. You heard the Prime Minister say today that the government is confident that the legislation is a constitutional measure. I would have no hesitation in saying that

présenté ultérieurement, je ne pense pas qu'il ait mentionné de date. Ce projet de loi porterait-il spécifiquement sur l'élection des sénateurs au Sénat ou sur un processus visant à autoriser des sénateurs qui auraient été soumis à un processus électoral d'un type ou d'un autre à être disponibles pour une nomination, comme dans le cas du sénateur Stanley Waters?

M. King : Je pense que le premier ministre a répondu à une question en disant que le projet de loi inclurait probablement un quelconque processus de consultation populaire qui donnerait aux Canadiens et Canadiennes l'occasion d'exprimer une opinion par le biais d'un vote sur un siège vacant au Sénat.

Sénateur, ce projet de loi est malheureusement toujours en cours d'élaboration et à l'étude par le Cabinet. Par conséquent, je ne peux pas donner d'informations plus précises que cela. C'est ce dont je me rappelle de la position adoptée par le premier ministre aujourd'hui.

Le sénateur Angus : J'apprécie cela. Il semblerait que certains journalistes tiraient des conclusions des commentaires que le premier ministre avait faits au sujet des élections, peut-être certains sénateurs aussi, et je n'avais pas compris cela. Je pense que vous avez confirmé que mon impression est la bonne. Le premier ministre n'a pas dit que des élections semblables à celles organisées pour les députés seraient tenues en ce qui concerne les sénateurs, mais que l'on mettrait en place un processus de consultation qui permettrait aux sénateurs de rendre davantage de comptes à l'avenir et sur lequel lui-même pourrait se baser pour les nominations.

M. King : Il est important de souligner qu'il s'agirait d'un processus de consultation qui laisserait intacte la capacité du premier ministre de recommander des candidats et le pouvoir du gouverneur général de nommer des sénateurs. Tout changement qui irait plus loin que cela nécessiterait une modification plus poussée de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Angus : Monsieur Newman, vous subissez toujours des pressions pour dire si un projet de loi est constitutionnel ou anticonstitutionnel avant qu'il ne soit présenté dans un document du Cabinet, puis au Parlement. À titre de conseiller du gouvernement sur les questions légales et constitutionnelles, êtes-vous convaincu que le projet de loi S-4, qui instaure un mandat renouvelable d'une durée de huit ans — si on interprète cela effectivement comme un mandat renouvelable — serait possible pour le Parlement? Serait-il constitutionnel?

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice Canada : Je vous avertis d'emblée que je ne révélerai pas, car cela m'est interdit, les avis que le ministère de la Justice a donnés dans le contexte de l'élaboration de ce projet de loi, mais le ministère a effectivement été activement consulté. Le premier ministre a mentionné aujourd'hui que le gouvernement est convaincu que le projet de loi est une mesure constitutionnelle. Je n'hésiterais nullement à faire remarquer que l'article 44 de la formule de

section 44 of the amending formula does provide for a procedure of legislative amendment of the Constitution and that this bill would fall squarely within the ambit of that constitutional amending procedure.

Senator Angus: The bill does not say that these eight-year terms are renewable, but the Leader of the Government in the Senate has indicated — you have heard, I am sure, what we have all been asking — that it does not say they are not renewable. Therefore, can we assume that the intention of this legislation is that they are renewable. Do you agree?

Mr. Newman: I agree that the bill does not say anything on its face about renewability. There is legislation that does talk about renewable terms, and we can discuss that in the context of the independence of this particular body if you want to do so at some point later in this discussion. The fact of the matter, as Mr. King has pointed out, is that the legal and constitutional power to summon senators to the Senate lies with the Governor General, and so nothing in this bill touches that power on its face in any way.

The Prime Minister indicated today that the government would be willing to entertain the possibility of amendments if that is the desire of the committee, and ultimately the Senate in this regard. Certainly there is nothing on the face of the bill that would, I think, trouble one from a constitutional perspective in terms of what it does not do to the appointment process and what it does do to section 29 as is it now stands in the Constitution Act, 1867.

Senator Angus: Were you suggesting, though, in the beginning of your answer, that there is another piece of legislation on the books that deals specifically with this renewability of appointments?

Mr. Newman: I am getting ahead of myself.

Senator Angus: I might have overlooked that statute.

Mr. Newman: I am following, as is everyone else who is interested in this issue, the debates both in the Senate at large and before this committee yesterday. One thing that struck me was the question as to whether the mere fact of renewability would diminish the independence of the Senate and its constitutional role in relation to the House of Commons.

I would advise, if I may be so bold, honourable senators, to reflect upon the role of the Senate as a political institution performing essentially legislative functions. The appropriate comparator is perhaps not judicial independence — where judges perform adjudicative functions in individual cases and not only doctrines of fairness but natural justice apply — but the political role that the Senate plays in terms of high politics and how that can best be accommodated in relation to its independence vis-à-vis the House of Commons and in relation to the executive.

modification renferme une procédure de modification législative de la Constitution et que ce projet de loi est conforme à l'essence même de cette procédure de modification de la Constitution.

Le sénateur Angus : Le projet de loi ne mentionne pas expressément que ces mandats d'une durée de huit ans sont renouvelables, mais le leader du gouvernement au Sénat a signalé qu'il ne spécifiait pas non plus qu'ils ne le sont pas. Vous avez certainement entendu la question que nous avons tous posée. Par conséquent, pouvons-nous présumer que la volonté du législateur en l'occurrence est qu'il soit renouvelable? Est-ce votre opinion?

M. Newman : Je reconnais que le projet de loi ne fait aucune mention expresse de la possibilité que ce mandat soit renouvelable. Certaines dispositions législatives font mention de mandats renouvelables et si vous le désirez, nous pourrons examiner la question dans le contexte de l'indépendance de cette institution au cours des présentes discussions. En fait, comme l'a signalé M. King, le pouvoir légal et constitutionnel de mander des sénateurs au Sénat appartient au gouverneur général et, par conséquent, aucune disposition de ce projet de loi ne porte de toute façon sur ce pouvoir.

Le premier ministre a fait savoir aujourd'hui que le gouvernement serait disposé à envisager la possibilité que des amendements soient présentés à cette fin, si c'est le souhait du comité et, en définitive, du Sénat. À mon avis, le projet de loi ne renferme aucune disposition susceptible de déranger quelqu'un d'un point de vue constitutionnel en ce qui concerne les changements qu'il n'apporte pas au processus de nomination et les modifications qu'il apporte à l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Le sénateur Angus : Vouliez-vous dire toutefois, dans la première partie de votre réponse, que le gouvernement prévoit présenter un autre projet de loi portant spécifiquement sur la possibilité de renouveler les nominations?

M. Newman : J'avance un peu trop vite.

Le sénateur Angus : J'ai peut-être fait abstraction de ce projet de loi.

M. Newman : Comme toute autre personne qui s'intéresse à la question, j'ai suivi les débats au Sénat et au comité hier. Ce qui m'a frappé, c'est la question de savoir si la possibilité de renouveler le mandat réduirait l'indépendance du Sénat et son rôle constitutionnel par rapport à la Chambre des communes.

Si vous me permettez d'avoir cette audace, honorables sénateurs, j'aurais tendance à envisager le rôle du Sénat comme celui d'une institution politique exerçant essentiellement des fonctions législatives. Le point de comparaison approprié n'est peut-être pas l'indépendance judiciaire — en vertu de laquelle les juges exercent des fonctions judiciaires dans des cas particuliers et s'appliquent non seulement des principes d'équité mais aussi de justice naturelle — mais le rôle politique que joue le Sénat en matière de grande politique et la meilleure façon d'en tenir compte par rapport à son indépendance vis-à-vis de la Chambre des communes et de l'exécutif.

I wish simply to point out that there are other high public officers of whom we expect a certain level of independence and autonomy. These functionaries are appointed for seven-year terms in most cases, with the possibility of renewal spelled out in the legislation, yet we do not expect that at five or six years they will start acting less independently in those positions.

I can mention, among others, the heads of administrative tribunals such as the Immigration and Refugee Board, the Canadian Human Rights Commission, or officers of Parliament such as the Privacy Commissioner or the Commissioner of Official Languages. They are all appointed to fixed terms of seven years and their terms are renewable based on the provisions of the legislation, yet we still expect a certain level of probity and independence on their part.

Senator Angus: My only query in that regard is then why have the drafters of the legislation not specified that the terms are renewable? Why leave it open to vagueness and trying to figure out what was intended? I am talking about longer down the road.

Mr. Newman: This is a constitutional amendment, and it is part of the spare drafting one sees in the context of the Constitution. It is not necessarily as detailed as some of the statutory provisions we would look at. In addition, the implication is that given the power of appointment, if it does not say that the term cannot be renewed, as is the case for the Auditor General — that is an exception to the other examples I was giving you — then, in principle, as the legislation is currently worded, nothing prevents the Governor General from proceeding to appoint for a further term.

Senator Austin: Mr. Chairman, I am very happy to have our witnesses here today. They are very senior and excellent public servants. Mr. Newman, I say that because I need to ask you a question to define your role here, particularly because of what you said in your opening remarks. Are you here as an advocate for the government, or are you here to advise us as equally and objectively as you would advise the government with respect to constitutional issues?

Mr. Newman: Your question is a good one. It is one I think any witness coming before a parliamentary committee must ask himself or herself beforehand. I have been involved in the development of the legislation from the perspective of a legal adviser. There are roles of providing legal advice in which I am bound by solicitor-client privilege and then there are other roles one can play as an advocate. I am attempting not to play an advocacy role in any way of a partisan nature because I am an official. I am not an elected or appointed politician. However, to the extent to which you ask me questions relating to the amending

Je voudrais signaler qu'il y a d'autres hauts fonctionnaires dont nous attendons un certain niveau d'indépendance et d'autonomie. Ces fonctionnaires sont nommés pour la plupart pour une période de sept ans, la possibilité du renouvellement du mandat étant mentionnée expressément dans la loi, et pourtant, nous ne nous attendons pas à ce qu'après cinq ou six ans, ils se mettent à agir de façon moins indépendante dans ces fonctions.

Je pourrais mentionner entre autres les dirigeants des tribunaux administratifs comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Commission canadienne des droits de la personne, ou les hauts fonctionnaires du Parlement, comme le Commissaire à la protection de la vie privée ou le Commissaire aux langues officielles. Ils sont tous nommés pour des mandats fixes d'une durée de sept ans et leur mandat est renouvelable conformément aux dispositions de la loi; pourtant, on s'attend toujours à un certain niveau de probité et d'indépendance de leur part.

Le sénateur Angus : Je me demande alors pourquoi les rédacteurs de ce projet de loi n'ont pas spécifié que les mandats sont renouvelables. Pourquoi laissent-ils planer un doute et nous obligent-ils à tenter de deviner ultérieurement quelles étaient leurs intentions?

M. Newman : Il s'agit d'une modification de la Constitution et cela fait partie du mode de rédaction économique qui est courant dans ce contexte. Ce n'est pas nécessairement aussi précis que certaines autres dispositions législatives. En outre, compte tenu du pouvoir de nomination, si les dispositions du projet de loi ne précisent pas que le mandat ne peut pas être renouvelé, comme dans le cas du vérificateur général — c'est une exception par rapport aux autres exemples que je cite — en principe, dans le contexte du libellé actuel du projet de loi, rien n'empêche le gouverneur général de procéder à une nomination pour un mandat supplémentaire.

Le sénateur Austin : Monsieur le président, je suis très heureux de la présence de ces témoins. Ce sont des fonctionnaires qui ont beaucoup d'ancienneté et qui sont très compétents. Monsieur Newman, je le précise car j'ai besoin que vous répondiez à une question concernant vos fonctions dans ce contexte, en particulier en raison des commentaires que vous avez faits dans vos observations préliminaires. Êtes-vous ici à titre de défenseur du gouvernement ou pour nous donner des avis aussi équitables et objectifs que ceux que vous donneriez au gouvernement sur les questions constitutionnelles?

M. Newman : Votre question est une bonne question. C'est une question qu'à mon avis toute personne qui témoigne devant un comité parlementaire doit se poser au préalable. J'ai participé à l'élaboration du projet de loi à titre de conseiller juridique. Mes fonctions consistent donc à donner des avis juridiques et, à ce titre, je suis tenu par le secret professionnel; il y a ensuite d'autres fonctions que l'on peut remplir à titre d'avocat. Je ne tente pas de jouer un rôle de défenseur d'intérêts particuliers, qui soient de quelque façon de nature partisane, car je suis fonctionnaire. Je ne suis pas un politicien élu ou nommé. Cependant, dans la mesure

formula or how this bill fits within the current constitutional framework, I will try to give you the best objective view I can, bearing in mind that I cannot really reveal legal advice.

Senator Austin: I am looking for your best professional and objective view, not tainted by a political responsibility. Is that possible?

Mr. Newman: I am afraid you will just have to accept that I will give you the best answer I can in view of the position in which I find myself. You will have other witnesses who will be more independent from your perspective perhaps than I will be in terms of their position in relation to the legislation.

I am a government lawyer. You will have other constitutional experts to whom you can address questions as well.

Senator Austin: I appreciate your answer. I have long advocated in issues of constitutional matters that the Senate committee have its own independent advice, because I have been in government and I understand the role of an official from the Department of Justice Canada.

What I want to do — and this is preliminary to the questions and therefore the nature of your answers — is address the final recital in the preamble of Bill S-4 more or less that argues that the bill does not change the essential characteristics of the Senate. I have the bill here and I probably should go to it so that I can quote it exactly.

It says:

> And whereas Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada's parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought;

That is an aspiration and a political argument. It does not by itself conclude the issue; I think you would agree to that.

Mr. Newman: I would certainly agree that it is an aspiration. It is part of a preamble; and a preamble, of course, is one means of demonstrating legislative intent. Therefore, it would be part of the context in which the provisions would be interpreted, one would think.

Senator Austin: I am sure you are very familiar with the upper house reference, a 1980 Supreme Court advisory opinion. As you know, the government of Prime Minister Trudeau in 1978 asked the Supreme Court of Canada a series of questions that related to Bill C-60, one I was quite familiar with. Among the questions asked was whether the Parliament of Canada alone could change the tenure of members of the Senate.

où vous me posez des questions concernant la formule de modification ou la conformité de ce projet de loi au cadre constitutionnel actuel, je m'applique à vous donner l'opinion la plus objective possible, compte tenu du fait que je ne peux pas divulguer les avis juridiques.

Le sénateur Austin : Je voudrais votre opinion la plus professionnelle et la plus objective possible, une opinion qui ne soit pas déformée par une responsabilité politique. Est-ce possible?

M. Newman : Je crains que vous n'ayez pas le choix et que vous deviez accepter le fait que je vous donnerai la meilleure réponse possible compte tenu de ma situation. Vous entendrez d'autres témoins qui, à votre point de vue, seront plus indépendants que moi dans leur situation par rapport à ce projet de loi.

Je suis un avocat du gouvernement. Vous accueillerez d'autres experts en matière de Constitution auxquels vous pourrez poser également des questions.

Le sénateur Austin : J'apprécie votre réponse. J'ai longtemps préconisé qu'en ce qui concerne les questions constitutionnelles, le comité sénatorial ait des avis indépendants, car j'ai été fonctionnaire, et je comprends le rôle d'un fonctionnaire du ministère de la Justice.

Ce que je voudrais faire — et c'est préliminaire aux questions et, par conséquent, à la nature de vos réponses —, c'est examiner le dernier paragraphe du préambule du projet de loi S-4 qui signale que le projet de loi ne modifie pas les caractéristiques essentielles du Sénat. J'ai le projet de loi ici et j'aurais probablement intérêt à lire ce passage pour le citer avec exactitude.

Il dit ceci :

> que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne,

C'est une aspiration et un argument politique. Cela ne règle pas la question comme telle; je pense que vous l'admettrez.

M. Newman : J'admets que c'est une aspiration. Cela fait partie d'un préambule et un préambule est, bien entendu, une façon de démontrer l'objet d'un projet de loi. Par conséquent, on aurait tendance à penser qu'il ferait partie du contexte dans lequel les dispositions seraient interprétées.

Le sénateur Austin : Je suis certain que vous connaissez le renvoi relatif à la Chambre haute, un avis consultatif donné par la Cour suprême en 1980. Comme vous le savez, le gouvernement du premier ministre Trudeau avait, en 1978, posé à la Cour suprême du Canada une série de questions relatives au projet de loi C-60, que je connaissais très bien. Une de ces questions avait pour objet de savoir si le Parlement du Canada pouvait unilatéralement modifier la durée du mandat des sénateurs.

At page 76 [1980] 1 SCR, the Supreme Court said:

> At present, a senator, when appointed, has tenure until he attains the age of seventy-five. At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as "the sober second thought in legislation". The Act contemplated a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the House of Lords hold office for life. The imposition of compulsory retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate. However, to answer this question we need to know what change of tenure is proposed.

So I really have three questions for you. First, the Act contemplated a Constitution similar in principle, and that principle is an appointed chamber of the House of Lords. How do you deal constitutionally with that issue — what is your constitutional argument?

Second, on the question of at some point a reduction in the term of office might impair the functioning of the Senate, how do you determine that eight years is constitutional? Would one year be constitutional? If it would not be, then why eight years? You know where that argument is going.

I will leave those two questions with you and I have one more.

Mr. Newman: Thank you for those interesting questions and clearly you have pinpointed the key passage in the Upper House Reference that relates to the question of tenure, which the court demurely declined to answer directly.

In relation to "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom," clearly that is a recital in the preamble of the Constitution Act, 1867, which carries great weight. To this day, it is cited in constitutional cases, including the Provincial Court Judges Reference and the New Brunswick Broadcasting case, the Secession Reference and so on.

It does carry weight and it is important. I would say that in the current context of our constitutional amending formula, it is quite clear on the face of section 42, read with section 44, that any change to the fundamental essential characteristics of the Senate — which I would submit are laid out in section 42, at least for the most part — would require a complex constitutional amendment; that is, an amendment involving the provincial legislative assemblies.

The Senate is in law, and at law, an appointed, not an elected body. Everyone would have to bear that in mind, including with whatever legislative measures the government brings forward. As a matter of constitutional law, as a matter of law, the Senate is an appointed body.

There will be a question as to, "Yes, but are you speaking so much in terms of formalism rather than purposiveness and effectiveness, that you are saying we can transform the Senate effectively while leaving it, in terms of its shell, as being an

À la page 78 [1980] 1 R.C.S., la Cour suprême dit que :

> À l'heure actuelle, un sénateur nommé reste en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Une réduction éventuelle de la durée du mandat pourrait empêcher le Sénat de « modérer et de contrôler la législation », comme l'a décrit Sir John A. Macdonald. L'Acte envisagerait une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre des lords restent en poste toute leur vie. L'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans n'a eu aucune incidence sur le caractère essentiel du Sénat. Cependant, pour répondre à la question, il faudrait que nous sachions quels changements sont proposés.

J'ai en fait trois questions à vous poser. La première, l'Acte envisageait une constitution semblable en principe et ce principe est une Chambre des lords dont les membres seraient nommés. Comment réglez-vous cette question sur le plan constitutionnel? Quel est votre argument constitutionnel?

Deuxièmement, en ce qui concerne la possibilité qu'une réduction de la durée du mandat empêche le Sénat de remplir ses fonctions, comment pouvez-vous décider qu'un mandat d'une durée de huit ans est constitutionnel? Est-ce qu'un mandat d'une durée d'un an serait constitutionnel? Sinon, pourquoi avoir choisi huit ans? Vous savez dans quel sens va l'argument.

Je vous laisse répondre à ces deux questions, puis j'en aurai encore une autre à vous poser.

M. Newman : Merci pour ces questions intéressantes. Vous avez indéniablement signalé le passage clé du Renvoi relatif à la Chambre haute qui porte sur la question de la durée du mandat, question à laquelle la Cour a sagement refusé de répondre de façon directe.

En ce qui concerne un principe constitutionnel semblable à celui qui a été adopté au Royaume-Uni, il s'agit clairement d'un énoncé du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, qui a beaucoup de poids. Jusqu'à ce jour, il est cité dans les affaires concernant la Constitution, y compris dans le Renvoi des juges de la cour provinciale et dans l'affaire concernant la radiodiffusion au Nouveau-Brunswick, dans le Renvoi sur la sécession, et cetera.

Il a du poids et il est important. Je pense que dans le contexte actuel de notre formule de modification de la Constitution, il est clair qu'en vertu de l'article 42, examiné conjointement avec l'article 44, toute modification des caractéristiques essentielles fondamentales du Sénat — qui sont exposées à l'article 42, du moins en grande partie — nécessiterait une modification de la Constitution complexe, c'est-à-dire une modification exigeant la participation des assemblées législatives provinciales.

Le Sénat est, du point de vue du droit, un organisme non élu. Il ne faut jamais l'oublier, y compris dans le contexte des mesures législatives que le gouvernement présente. En matière de droit constitutionnel et en matière de droit tout court, le Sénat est un organisme non élu.

On peut effectivement se poser la question, mais s'agit-il de formalisme plutôt que d'intentionnalité et d'efficacité, quant à savoir si l'on peut transformer le Sénat efficacement tout en le maintenant, du moins dans son enveloppe extérieure, en tant

appointed body?" I would have to say again that our Constitution contains many formal aspects to which we adhere in law; and at the same time, in practice, through constitutional convention and otherwise, we exercise the legal powers in various ways to accommodate the changing values of the country.

I think that is a factor as well. In other words, it is perfectly consistent to say that the Senate is, as a matter of constitutional law, an appointed, not an elected body, and to say that there may be means down the road for informing the appointment process.

Let me get to your second question, if I may, the point that the Supreme Court had said that, and I take it almost as a spectrum, at some point a reduction would or could compromise the effectiveness of the Senate as a chamber of sober second thought in the legislative process. I will not stand on solicitor-client privilege. I believe I can say right now if any piece of legislation came forward and tried to reduce the tenure of senators to one year, it would not pass muster. That would obviously affect the nature of the Senate to that degree.

However, I would ask you, senator, if that is appropriate, through the chair, were the government to have come forward simply with the type of amendment that was proposed in 1972 by the Molgat-MacGuigan committee to reduce the age of retirement of senators to 70 years instead of 75 years, surely that would be permissible under section 44 of the amending formula. We would not go to the provinces to seek their formal concurrence through provincial legislative assemblies for that type of change.

It does become, to some extent, a matter of degree. It may sound as well, if I may invoke other metaphors, like the death of a thousand cuts, but at some point you come to the question as it where can Parliament legitimately act, including with the concurrence of the Senate.

Eight years is quite close to what has been recommended. It is a principled figure, derived I would think from looking at the recommendation of the Molgat-Cosgrove committee, looking at the terms of other upper houses and Senates, looking at what would be necessary for experience. I think that is where the eight years comes from, and it is a defendable period of time under section 44.

The Prime Minister said a term of maybe nine years would be appropriate, or six years, so it is not hard and fast. However, I think eight years is well within the range of what lawyers would consider reasonable.

The Chairman: In the interests of fairness, but benefiting from an exchange between witnesses and one of the senators, if Senator Austin is prepared to engage, that is fine. However, I would remind him and those who are before us as witnesses that his time is up, so if we could do it very briefly.

qu'organisme non élu? Je dois rappeler que notre Constitution renferme de nombreux aspects formels auxquels nous adhérons en droit alors qu'en pratique, en se fondant sur une convention constitutionnelle et sur d'autres principes, nous exerçons les pouvoirs légaux de diverses façons pour tenir compte de l'évolution des valeurs de notre société.

Ce facteur intervient également. En d'autres termes, il est parfaitement logique de dire que le Sénat est, en droit constitutionnel, un organisme non élu, dont les membres sont nommés tout en précisant qu'il y a peut-être des possibilités d'éclairer le processus de nomination.

En ce qui concerne votre deuxième question, à savoir que la Cour suprême avait signalé, et je prends pratiquement cela comme un spectre, qu'une réduction compromettrait ou pourrait compromettre à un moment ou l'autre l'efficacité du Sénat à titre de chambre de second examen modéré et réfléchi, je n'invoquerai pas le secret professionnel. Je pense pouvoir signaler d'emblée que si l'on présentait un projet de loi visant à réduire la durée du mandat des sénateurs à un an, il ne serait pas jugé valable. Une telle initiative aurait forcément une incidence négative sur la nature du Sénat.

Sénateur, je vous le demande toutefois, si c'est approprié, par l'intermédiaire du président, à supposer que le gouvernement se soit contenté de proposer le type de modification qui fut proposée en 1972 par le Comité Molgat-MacGuigan pour réduire l'âge de la retraite des sénateurs de 75 ans à 70 ans, ce serait certainement autorisé en vertu de l'article 44 de la formule de modification. Nous ne serions pas obligés de solliciter l'accord officiel des provinces par le biais des assemblées législatives provinciales en ce qui concerne ce type de changement.

C'est donc dans une certaine mesure une question de degré. Si vous me permettez de faire appel à d'autres métaphores, cela pourrait être comparable à une mort à petit feu mais, à un certain moment, on en arrive à se demander si le Parlement peut agir légitimement, y compris avec l'accord du Sénat.

Un mandat de huit ans est proche de ce qui a été recommandé. C'est un chiffre raisonné qui devrait être fondé sur la recommandation du Comité Molgat-Cosgrove, sur les mandats dans d'autres chambres hautes et sénats, sur ce qui serait nécessaire à titre d'expérience. Je pense que c'est de là que vient le chiffre de huit ans, et j'estime que c'est une période défendable aux termes de l'article 44.

Le premier ministre a dit qu'un mandat d'une durée de neuf ans ou de six ans, serait peut-être approprié. Ce n'est donc pas un chiffre absolument définitif. Cependant, j'estime que huit ans correspond approximativement à une durée que des avocats jugeraient raisonnable.

Le président : Par souci d'équité, mais en profitant d'une discussion entre les témoins et un des sénateurs, je suis d'accord si le sénateur Austin est disposé à continuer. Cependant, je lui rappelle et je rappelle aux témoins que le temps dont il disposait est écoulé. J'apprécierais par conséquent que l'on soit très bref.

Senator Austin: The situation is, chair, that the answers have been fulsome and I appreciate them, but it would be unfair for me not to be able to pursue the lines at this point because this is where the answers were given. I want to say, I appreciate the answers and your attempt to make and justify the bill.

The question essentially is that the Constitution speaks with clarity and the Supreme Court has interpreted it. Now that we have a Supreme Court reference, could you tell us whether, in your opinion, this case stands as good law, having preceded the constitutional amendment? Are you prepared to make an argument that this is no longer good law because of the constitutional amendment?

Mr. Newman: I will hedge my response, senator, and be cautious. Since the reference, there has been an enactment of the amending formula, but it is still a very important reference point to the interpretation of how the amending formula works. No constitutional lawyer worth his or her salt would attempt to interpret sections 44 and 42 without having a look at what the Supreme Court said in the Upper House Reference. I think it is, by and large, good law. There are some slight adjustments to which we could allude in looking at the amending formula, but I think it is a very important precedent.

Senator Comeau: You referred to the number of years, whether seven, eight, nine years, as reasonable. I present another argument: The current average tenure of senators is 9.25 years. Eight years would be close to that average, but nine years would be closer.

Continuing with the constitutionality of the bill, I understand that section 42 would deal with powers, qualifications, residence and method of selection. However, I recall in the 1980s when a senator was appointed after a popular election. The Prime Minister chose to use it as a consultative election and recommended to the Governor General that the person who had been elected be appointed.

During the two-year Meech Lake negotiations, four senators were appointed under a method of selection that could have been considered unconstitutional but it was done. There were never any challenges to what would be, almost, a section 42 provision. I cannot see what the argument is now because such major provisions were accepted at the time. Some people are now saying that tenure is such a huge change. I am trying to wrap my mind around how people could accept selection but not accept tenure. I would like you to comment on that.

[*Translation*]

Mr. Newman: At the time of the Meech Lake Accord, it was anticipated to establish an appointment process taking more into account the provincial concerns in this regard. The were no challenges at that time, but I would still like to make a comment on this subject.

Le sénateur Austin : Monsieur le président, les réponses ont été très étoffées, ce que j'apprécie, mais il serait injuste de ne pas me permettre de continuer à poser les questions que j'ai à poser. J'apprécie les réponses et votre tentative de justifier le projet de loi.

La question est essentiellement que la Constitution est claire à ce sujet et que la Cour suprême l'a interprété. Étant donné que nous avons un renvoi à la Cour suprême, pourriez-vous nous dire si, à votre avis, ce projet de loi peut être considéré comme une mesure législative acceptable, compte tenu du fait qu'elle précède la modification de la Constitution? Êtes-vous disposé à dire que ce n'est plus une bonne mesure législative à cause de la modification de la Constitution?

M. Newman : Je couvrirai ma réponse, sénateur, et ferai preuve de prudence. Depuis le renvoi, la formule de modification a fait l'objet d'une disposition législative, mais c'est toujours un point de repère important pour l'interprétation de l'application de la formule de modification. Aucun avocat spécialisé en droit constitutionnel digne de ce nom ne tenterait d'interpréter les articles 44 et 42 sans examiner les commentaires qu'a faits la Cour suprême dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. J'estime que c'est globalement une bonne mesure législative. Nous pourrions y apporter quelques légers ajustements à la lumière de la formule de modification, mais c'est un précédent très important.

Le sénateur Comeau : Vous avez dit qu'une durée de sept, huit ou neuf ans serait raisonnable. J'ai un autre argument à présenter : la durée moyenne du mandat des sénateurs à l'heure actuelle est de neuf années et quart. Une durée de huit ans serait proche de cette moyenne, mais neuf ans serait plus proche.

Toujours à propos de la constitutionnalité du projet de loi, je pense que l'article 42 concerne les pouvoirs, les qualités, les conditions de résidence et le mode de sélection. J'ai toutefois le souvenir d'un sénateur qui, dans les années 80, avait été élu après un scrutin populaire. Le premier ministre avait décidé d'utiliser cette méthode comme élections consultatives et recommandé au gouverneur général de nommer la personne qui avait été élue.

Au cours des négociations sur le lac Meech qui ont duré deux ans, quatre sénateurs ont été nommés en vertu d'un mode de sélection qui aurait pu être jugé anticonstitutionnel. Ce qui serait pratiquement une disposition de l'article 42 n'a jamais fait l'objet d'aucune contestation. Je ne vois pas très bien pourquoi on invoquerait maintenant cet argument, car des dispositions importantes de ce type ont été acceptées alors. Certaines personnes trouvent que c'est un changement énorme en ce qui concerne la durée du mandat. J'essaie de comprendre comment on pourrait accepter la sélection sans accepter le mandat. J'aimerais que vous fassiez des commentaires là-dessus.

[*Français*]

M. Newman : À l'époque de l'Accord du lac Meech, on avait prévu mettre en place un processus de nomination tenant compte davantage des préoccupations des provinces à cet égard. Il n'y avait pas de contestations à ce moment-là, mais j'aimerais quand même faire un commentaire à ce sujet.

Not all constitutional amendments require a review by the courts. Since 1982, in spite of the failure of the Meech Lake Accord and of the Charlottetown agreement, the government passed about ten constitutional amendments. At least three amendments were about the process set out in section 44 and the others were bilateral amendments under section 43, in conjunction with one of the provinces.

I know that four of these amendments were challenged before the courts, having defended the validity of two of those amendments before Quebec and Newfoundland courts. And even there, there was no reference to the Supreme Court. The government was convinced that the constitutional amendments were valid. We thus defended them before the courts.

We hear that it would be chaos if ever this amendment to the Constitution were passed and afterwards made invalid. I would like to specify that if the legislation would have been without effect, nothing would have changed. At that time, a senator would have continued to sit and his term would have lasted until the age of seventy-five. His or her appointment wouldn't have been affected in any way from the point of view of its validity.

Nothing changes from this point of view as it is not a structural amendment to the Constitution which is proposed.

Senator Comeau: My last question concerns the renewal of the term and the argument that as the appointment date comes closer, senators lose their independence.

[*English*]

As we near the eighth year, senators will begin to suck up to the Prime Minister in order to be reappointed.

[*Translation*]

In my view, a senator who would do this would not have his term renewed. On the other hand, to avoid this, we could propose an amendment to the bill so as there is no renewal. This could be done in the case where the second step proposed by the Prime Minister, the elected Senate, would not occur within eight years. Would it be possible?

Mr. Newman: If I understood the extent of your words, either we amend the bill to prohibit a second appointment, or we leave the bill as it is in relation to this issue and there, if ever the second bill results in an act of Parliament and it is an appointment process, Parliament always has the option to amend again the Constitution because this is feasible under section 44, through the legislative amending process.

Senator Comeau: The elected Senate step would probably follow the reform step and it may be preferable not to limit the number of terms at this time in order to prepare the next steps.

Ce ne sont pas tous les amendements constitutionnels qui nécessitent un examen par les tribunaux. Depuis 1982, malgré l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'entente de Charlottetown, le gouvernement a fait adopter une dizaine d'amendements constitutionnels. Au moins trois modifications concernaient la procédure l'article 44 et les autres étaient des modifications bilatérales en vertu de l'article 43, avec le concours de l'une des provinces.

Je sais que quatre de ces amendements ont été contestés devant les tribunaux, ayant défendu la validité de deux de ces amendements devant les tribunaux du Québec et de Terre-Neuve. Encore là, il n'y avait pas de renvoi à la Cour suprême. Le gouvernement était persuadé que les modifications constitutionnelles étaient valides et valables. On les a donc défendues devant les tribunaux.

On entend dire que ce serait le chaos si jamais cette modification à la Constitution était adoptée et par la suite, invalidée. J'aimerais préciser que si la loi avait été jugée sans effet, rien n'aurait changé. À ce moment-là un sénateur aurait continué de siéger et son mandat durerait jusqu'à l'âge de 75 ans. Sa nomination n'aurait été touchée d'aucune façon du point de vue de sa validité.

Rien ne change sur ce plan puisqu'il ne s'agit pas d'une modification structurelle qu'on propose à la Constitution.

Le sénateur Comeau : Ma dernière question porte sur le renouvellement du mandat et sur l'argument qui dit qu'au fur et à mesure qu'on approche de la date de nomination, les sénateurs perdent leur indépendance.

[*Traduction*]

À l'approche de l'échéance de huit ans, les sénateurs se mettront à lécher les bottes du premier ministre pour être nommés à nouveau.

[*Français*]

D'après moi, un sénateur qui ferait cela ne verrait pas son mandat renouvelé. Par contre, pour éviter que cela se produise, on pourrait proposer un amendement au projet de loi afin qu'il n'y ait pas de renouvellement. Cela pourrait se faire dans le cas où la deuxième étape proposée par le premier ministre, le Sénat élu, n'aurait pas lieu d'ici huit ans. Est-ce que ce serait possible?

M. Newman : Si j'ai bien saisi la portée de votre propos, soit on amende le projet de loi pour interdire une seconde nomination, soit on laisse le projet de loi tel quel par rapport à cette question, et là, si jamais le deuxième projet de loi n'aboutit pas à une loi adoptée par le Parlement et que c'est une procédure de nomination, il est toujours loisible au Parlement de modifier à nouveau la Constitution parce que cela se fait en vertu de l'article 44, par le processus de modification législative.

Le sénateur Comeau : Il est probable que l'étape du Sénat élu suivrait celle de la réforme et peut-être il vaut mieux de ne pas limiter le nombre de mandats à ce moment-ci afin de préparer les prochaines étapes.

[*English*]

The Chairman: Senator Tkachuk has a supplementary to one of Senator Comeau's questions.

Senator Tkachuk: My question follows along the discussion on the eight-year term of tenure. It is always interesting to discuss the relationship between the Canadian Senate and the British House of Lords. However, surely we would not propose legislation that would allow senators to leave their Senate seats to their children as they did in 19th century England. By title, you do not get to sit in the Senate.

The courts would be reasonable. We would be acting unconstitutionally if we did something to impair the functioning of the Senate. Surely no one can argue that an eight-year term would impair the functioning of the Senate. It would probably renew the Senate and might even make things better. I want you to comment on that.

Would there be a problem if the term was 15 or 20 years? It is simply a question of a number that is reasonable. Even the courts can be reasonable, I assume. I think an eight-year term would be considered reasonable and Bill S-4 would not be ruled unconstitutional.

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: I think that is, essentially, the issue. Is it a reasonable term and does it provide a sufficient amount of time for senators to discharge the functions given to them by the Constitution?

With reference to the original question from Senator Austin, you referred to the preamble to the Constitution giving guidance as to how the Constitution itself is interpreted. It goes back as well to the preamble that you have here, which presumably, as Mr. Newman indicated, would give guidance to the intention of the government at the time as to what they intended by this measure. The intention, as was referenced when you quoted from the preamble, is to maintain those essential characteristics and to maintain the Senate as a chamber of independent sober second thought. The question then becomes, is that length of time sufficient to give effect to that intention? The policy of the government is that what we are proffering here is a length of time that will do that.

As has been mentioned, if you make a number of comparisons around the world, you will find that there are a number of different terms. There is quite a range of term limits associated with those upper houses. As the Prime Minister indicated earlier, I think you will find that few, if any, have a length of term we have here, which is potentially 45 years.

On the other hand, the lowest time limit I am aware of is six years. Australia, which has a legislative upper house similar in some ways to ours, has a six-year term. France has a nine-year

[*Traduction*]

Le président : Le sénateur Tkachuk voudrait poser une question supplémentaire à une des questions du sénateur Comeau.

Le sénateur Tkachuk : Ma question est liée aux discussions sur la durée du mandat de huit ans. Il est toujours intéressant de discuter des liens entre le Sénat du Canada et la Chambre des lords britannique. Cependant, nous ne proposerions certainement pas un projet de loi qui permettrait aux sénateurs de léguer leur siège au Sénat à leurs enfants comme cela se faisait dans l'Angleterre du XIXe siècle. On ne peut pas obtenir un siège au Sénat en vertu d'un titre.

Les cours seraient raisonnables. Nous agirions de façon anticonstitutionnelle si nous prenions une initiative ayant pour objet d'empêcher le Sénat de remplir efficacement ses fonctions. Personne ne peut prétendre qu'un mandat d'une durée de huit ans l'en empêcherait. Il renouvellerait probablement le Sénat et améliorerait peut-être la situation. Je voudrais que vous fassiez des commentaires à ce sujet.

Est-ce que cela poserait un problème si le mandat était d'une durée de 15 ou 20 ans? Il s'agit simplement de trouver un chiffre qui soit raisonnable. Même les cours peuvent être raisonnables, je présume. Un mandat d'une durée de huit ans serait jugé raisonnable et le projet de loi S-4 ne serait pas considéré comme anticonstitutionnel.

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Je pense que c'est essentiellement la question que l'on se pose. S'agit-il d'un mandat d'une durée raisonnable et accorde-t-il assez de temps aux sénateurs pour s'acquitter des fonctions qui leur sont attribuées en vertu de la Constitution?

En ce qui concerne la question initiale du sénateur Austin, vous avez mentionné que le préambule de la Constitution donnait des instructions sur l'interprétation de la Constitution comme telle. Il faut se reporter également au préambule du projet de loi qui, comme M. Newman l'a mentionné, donnerait probablement des informations sur les intentions du gouvernement en ce qui concerne cette mesure. Comme l'indique le passage du préambule que vous avez cité, les intentions sont de préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, en tant que lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive. La question qui se pose dès lors est la suivante : cette durée est-elle suffisante pour que ces intentions soient respectées? Le gouvernement estime que la durée que nous proposons dans ce projet de loi est une durée qui le permettra.

Comme quelqu'un l'a mentionné, en comparant les chambres hautes d'autres pays, on constate que la durée du mandat varie dans une fourchette assez large. Comme l'a signalé le premier ministre tout à l'heure, un mandat d'une durée comparable à celle du mandat actuel au Canada, qui peut atteindre 45 ans, ne se retrouve pratiquement nulle part.

Par ailleurs, la durée la plus courte que je connaisse est de six ans. En Australie, pays où la Chambre haute est analogue à la nôtre à certains égards, la durée du mandat est de six ans.

term. Again, there is a range of terms with regard to upper houses within the global community. A term of eight years falls within that range.

I think that is probably reflected as well in previous studies that have been done on this subject and that had been mentioned previously when the Senate itself studied this area and made recommendations. They tend to coalesce around the same point.

Senator Hays: Supplementary questions in my experience as a chairman can be a slippery slope. Out of deference to Senator Austin, the dean of the Senate, I will extend a second supplementary.

Senator Austin: Practice them or do not practice them, but I will take this one.

The difference, Mr. McDougall, is that we have a recital that refers to a chamber that is for life, that being the House of Lords.

I understand your points. In the world of the "ought," that might be a good argument. In the world of the "is," we have a Constitution that is similar in characteristic to Westminster, and that is still an appointed chamber. The question of respecting the intent of the founders is one of those issues we have seen Mr. Newman argue away from.

Mr. Newman: I would add that the Supreme Court has told us we have a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom but not identical. There is always going to be some play there.

I think we all agree that the Senate is an appointed body, and that is what we take from that recital in relation to the House of Lords. It is to be appointed rather than elected, but it is not an aristocratic upper body. It is an upper body modelled on the House of Lords but not identical to it.

Senator Murray: Your friend and former colleague Leslie Seidle was here yesterday and told us that the property qualification can be dropped by using section 44. Can I take it that is your view as well?

Mr. King: To be frank, I am not sure we concur with Mr. Seidle in his conclusion. I can say, however, it was not one of the things that came up in the context of putting Bill S-4 together.

Senator Murray: What about the age qualification?

Mr. Newman: Are you talking about the 30-year rule?

Senator Murray: Yes. Could Parliament acting under section 44 change the 30 years to 21 or 35?

Mr. Newman: Possibly.

Senator Murray: You are not sure about the property qualification?

Mr. King: Residency is a more difficult qualification.

En France, il est de neuf ans. La durée du mandat des chambres hautes varie donc considérablement d'un pays à l'autre. Un mandat de huit ans correspond à cette fourchette.

C'est probablement ce qu'indiquent des études qui ont été faites antérieurement à ce sujet et qui ont déjà été mentionnées lorsque le Sénat a étudié lui-même la question et a fait des recommandations qui ont tendance à aller dans le même sens.

Le sénateur Hays : D'après mon expérience, les questions supplémentaires peuvent comporter des risques de dérapage. Par respect envers le sénateur Austin, qui est le doyen du Sénat, je permettrai une deuxième question supplémentaire.

Le sénateur Austin : Qu'on pratique les questions supplémentaires ou qu'on ne les pratique pas, j'accepterai celle-ci.

La différence, monsieur McDougall, est qu'il s'agit ici d'une énumération faisant référence à une chambre nommée à vie, à savoir la Chambre des lords.

Je comprends vos arguments. Cela pourrait être un bon argument au niveau des principes. Cependant, dans le contexte réel, nous avons une Constitution dont les caractéristiques sont semblables à celles de Westminster, à savoir que le Sénat demeure une chambre dont les membres sont nommés. La question du respect de l'intention des fondateurs est une des questions qui ont été esquivées par M. Newman.

M. Newman : Je signale également que la Cour suprême nous a confirmé que nous avions une Constitution fondée sur des principes analogues à ceux sur lesquels repose celle du Royaume-Uni, mais qu'elle n'est pas identique. Il restera toujours une certaine marge de manœuvre.

Nous reconnaissons tous que le Sénat est un organisme non élu et que c'est ce qu'indiquent les dispositions relatives à la Chambre des lords. Ses membres doivent être nommés plutôt qu'élus, mais il ne s'agit pas d'une chambre haute aristocratique. C'est une chambre haute calquée sur le modèle de la Chambre des lords, mais pas identique.

Le sénateur Murray : Votre ami et ex-collègue, Leslie Seidle, a témoigné hier et il a signalé que l'on pouvait retirer les conditions relatives aux propriétés au moyen de l'article 44. Puis-je en déduire que c'est votre opinion également?

M. King : En toute franchise, je ne suis pas certain que nous approuvions la conclusion de M. Seidle. Je peux toutefois signaler que ce n'est pas une des questions qui a été examinée dans le contexte de l'élaboration du projet de loi S-4.

Le sénateur Murray : Et que pensez-vous de la disposition concernant l'âge?

M. Newman : Parlez-vous de la règle de 30 ans minimum?

Le sénateur Murray : Oui. Le Parlement pourrait-il, aux termes de l'article 44, ramener l'âge de 30 à 21 ans ou le porter à 35 ans?

M. Newman : Ça se pourrait.

Le sénateur Murray : Vous n'êtes pas certain en ce qui concerne les conditions relatives aux propriétés?

M. King : Les conditions de résidence sont plus complexes.

Mr. Newman: The residence qualifications are clearly outlined in section 42.

The court indicated in the upper house reference that the property qualification was probably not as important today as it had been in 1867. There is an indication it might be able to be done by section 44. We have never had to have a considered view on it, and I could not reveal —

Senator Murray: Mr. Seidle was much more categorical than that.

Mr. Newman: He is no longer with us.

Senator Murray: He works for the Institute for Research on Public Policy now and is independent.

Bill S-4 provides for an eight-year term for senators who are appointed in the future. Could the government have made it retroactive and gotten rid of all of us who have served eight years or more, leaving only Senator Segal and Senator Dawson at this table? Could they have done that under section 44?

Mr. Newman: With respect, that is a hypothetical question. It is not what the government has put forward, nor was it what the government put forward in 1965 when the first amendment to Senate tenure was introduced. In other words, in both bills, the status quo was maintained for sitting senators.

I hesitate to venture into that sort of speculation because it is certainly not the intention of the government to have it that way.

Senator Murray: It is not the intention of the government, but if a reduction from retirement at age 75 to an eight-year term is within the power of Parliament acting under section 44, I do not know why making it retroactive would not also be possible. We will leave it at that if you do not want to answer it.

In the early 1960s, the precedent for what Mr. Pearson did later in the Senate was the Diefenbaker government's amendment to retire federally appointed judges at the age of 75. I should know the answer to this question, but I do not: Could Parliament acting alone make the retirement age 65, or could we decide to appoint judges for an eight- or ten-year term acting alone?

Mr. Newman: I hesitate to go down that road partly because it is speculation. I understand why you are raising the concern, and that is the analogy with the amendments in 1960 and 1965 both having ended up with a retirement age of 75 years.

I tried to make the point earlier that I think one would not want to press the analogy of judicial functions, vis-à-vis legislative and political functions, too far in terms of what level of independence may be required. It is not, from my perspective, inimical to the exercise of legislative power or political power of the type the Senate wields responsibly and has wielded to date to

M. Newman : Les conditions de résidence sont spécifiées à l'article 42.

La Cour a indiqué dans le renvoi relatif à la Chambre haute que les conditions relatives à la propriété n'étaient probablement pas aussi importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1867. Ce serait une indication que ce serait peut-être possible en vertu de l'article 44. Nous n'avons jamais dû avoir une opinion raisonnée à ce sujet et je ne pourrais pas révéler...

Le sénateur Murray : M. Seidle a été beaucoup plus catégorique que cela.

M. Newman : Il n'est plus avec nous.

Le sénateur Murray : Il travaille maintenant pour l'Institut de recherche en politiques publiques et est indépendant.

Le projet de loi S-4 instaurerait un mandat d'une durée de huit ans en ce qui concerne les sénateurs qui seraient nommés à l'avenir. Le gouvernement pourrait-il rendre cette disposition rétroactive et se débarrasser de tous les sénateurs qui sont en fonction depuis huit ans ou plus, seuls les sénateurs Segal et Dawson restant à cette table? Aurait-il pu le faire en vertu de l'article 44?

M. Newman : Sauf votre respect, c'est une question hypothétique. Ce n'est pas ce que le gouvernement a proposé ni ce qu'il avait proposé en 1965 lorsqu'il a présenté la première modification concernant la durée du mandat des sénateurs. En d'autres termes, dans les deux projets de loi, le statu quo a été maintenu en ce qui concerne les sénateurs en poste.

J'hésite à me lancer dans ce type de discussion hypothétique car ce n'est certainement pas dans les intentions du gouvernement.

Le sénateur Murray : Ce n'est pas dans les intentions du gouvernement, mais si le gouvernement peut remplacer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans par un mandat de huit ans en vertu de l'article 44, je ne vois pas pourquoi la rétroactivité d'une telle disposition ne serait pas également possible. Nous ne pousserons pas la question plus loin si vous ne voulez pas y répondre.

Au début des années 60, le précédent en ce qui concerne l'initiative que M. Pearson a prise plus tard au sujet du Sénat était la modification du gouvernement Diefenbaker fixant l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans pour les juges de nomination fédérale. Je devrais connaître la réponse à la question suivante, mais je l'ignore : le Parlement pourrait-il fixer unilatéralement l'âge de la retraite à 65 ans ou pourrions-nous décider unilatéralement de nommer des juges pour un mandat de huit ou dix ans?

M. Newman : J'hésite à m'engager dans ce type de discussion car c'est notamment une question hypothétique. Je comprends pourquoi vous la posez, et c'est par analogie avec les modifications de 1960 et de 1965 qui ont abouti à un âge de retraite de 75 ans.

J'ai déjà tenté d'expliquer tout à l'heure qu'à mon avis, il n'est pas souhaitable de pousser trop loin l'analogie entre les fonctions judiciaires et les fonctions législatives et politiques en ce qui concerne le niveau d'indépendance qui pourrait être requis. J'estime que ce n'est pas une entrave à l'exercice du type de pouvoir législatif ou de pouvoir politique qu'exerce et qu'a exercé

contemplate a term of six, eight, nine or 10 years, as opposed to determining where we are with judicial independence these days, because judicial independence and jurisprudence have developed strongly in terms of the separation of powers between the judicial, legislative and executive functions. Of course, the Senate, although independent from the House of Commons and the executive, is nonetheless part of the legislative function.

Senator Murray: I appreciate all that, Mr. Newman. I said I should know the answer to the question. The Supreme Court is mentioned in the Constitution; it is mentioned, I believe, in the amending formula.

Mr. Newman: Yes.

Senator Murray: However, the question is this: Looking at the 1982 amending formula, would Parliament have the power, acting unilaterally, acting alone, without going to 7 and 50 or unanimity or one of the other formulae, to change the tenure of federally appointed judges? Surely I can ask that question and you do know the answer.

Mr. Newman: I do know the answer to a degree. It is not an area in which I necessarily specialize. Other colleagues might ask themselves why I would venture to answer these questions, except out of politeness to your honourable self.

I would say that, yes, of course, there is a legislative power in relation to the courts and in relation to federal courts and federally appointed courts that resides with the Parliament of Canada, and that is through section 101 of the Constitution Act, 1867 in relation to federal courts. There are also powers that relate to federally appointed judges.

I do not want to speculate on what could or could not be done in relation to judges. First, I am not briefed to speak to that issue. Second, I have tried to indicate that I do not think, from my perspective, with all due respect, that it takes us very far in terms of where we go with the Senate. That is what we are dealing with here.

Senator Murray: I appreciate that.

Mr. Newman: There are other colleagues in our department, including in the judicial affairs area, who would be very pleased at some point to engage with you on what could be done in relation to judicial appointments and the tenure of the judiciary. I do not want to go too far in that area.

Senator Murray: It was pretty clear what the Prime Minister was talking about in terms of the future process for selecting senators. It is clear to me, Senator Angus, that he was talking about elections. He was talking about a process that might take place at the same time as provincial or federal elections. I do not think we are talking about some indirect process. The consultative process is election.

le Sénat jusqu'à présent avec autorité, et de façon responsable, d'envisager un mandat de six, huit, neuf ou dix ans, plutôt que de déterminer où nous en sommes actuellement en ce qui concerne l'indépendance judiciaire, car l'indépendance judiciaire et la jurisprudence sont solidement établies en ce qui concerne la séparation des pouvoirs entre les fonctions judiciaires, législatives et exécutives. Naturellement, le Sénat, bien qu'il soit indépendant de la Chambre des communes et de l'exécutif, fait néanmoins partie de la fonction législative.

Le sénateur Murray : Je sais tout cela, monsieur Newman. J'ai dit que je devrais connaître la réponse à la question. La Cour suprême est mentionnée dans la Constitution; je pense qu'elle est mentionnée également dans la formule de modification.

M. Newman : Oui.

Le sénateur Murray : Cependant, la question est la suivante : d'après la formule de modification de 1982, le Parlement aurait-il le pouvoir, en agissant unilatéralement, de son propre chef, sans avoir recours à la formule 7-50, à la règle de l'unanimité ou à une des autres formules, de modifier la durée du mandat des juges de nomination fédérale? Je peux certainement poser cette question et vous connaissez la réponse.

M. Newman : Je connais la réponse dans une certaine mesure. Ce n'est pas un domaine dans lequel je suis nécessairement spécialisé. D'autres collègues pourraient se demander pourquoi je tenterais de répondre à ce type de questions, si ce n'est par politesse envers votre honorable personne.

À mon avis, le Parlement du Canada a effectivement un certain pouvoir législatif en ce qui concerne les cours, et plus particulièrement les cours fédérales et les cours de nomination fédérale, par le biais des dispositions de l'article 101 de la Loi constitutionnelle. Il a également des pouvoirs relatifs aux juges de nomination fédérale.

Je ne veux pas supputer les possibilités en ce qui concerne les juges. Premièrement, je n'ai pas l'information nécessaire pour pouvoir en parler. Deuxièmement, j'ai essayé d'indiquer que, malgré tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que cela nous avance beaucoup pour ce que nous voulons faire à propos du Sénat, car c'est la question qui nous intéresse en l'occurrence.

Le sénateur Murray : J'en suis conscient.

M. Newman : D'autres collègues du ministère, notamment dans le secteur des affaires judiciaires, se feraient un grand plaisir de discuter avec vous de ce qui pourrait être fait à propos des nominations judiciaires et du mandat des juges. Je ne veux pas m'aventurer trop loin dans ce domaine.

Le sénateur Murray : Ce dont le premier ministre a parlé à propos du futur processus de sélection des sénateurs est très clair. En ce qui me concerne, il est clair, sénateur Angus, qu'il faisait allusion aux élections. Il faisait allusion à un processus qui pourrait se dérouler simultanément à des élections provinciales ou fédérales. Je ne pense pas qu'il faisait allusion à un processus indirect. Les élections sont le processus de consultation.

One cannot go very far with this. Are we talking about amendments to the present Canada Elections Act? Is that the universe you are in?

Mr. King: As I mentioned at the beginning, I am not in a position to get into any of the details on what may or may not be included in that bill. Hopefully, it will be introduced in the House soon.

It is the position of the government that this will be a popular consultation process. It will be structured in such a way so as not to fetter the ability of the Governor General to appoint senators. That is the position of the government at this point.

Senator Murray: Is that the extent of it?

Mr. King: Yes.

Senator Murray: Are you taking into account the unique situation of Quebec with the 24 senatorial districts?

Mr. King: Again, the bill is far from drafted. One thing for certain is that it will be a very complicated bill.

Senator Murray: The answer to my last question is one that I should know. It is fairly clear from what the Prime Minister had to say this afternoon how he sees this file evolving. "Give me the eight-year term," he says, "and it stands on its own even in an appointed Senate," although he was commendably flexible as to whether it will be renewable or not. "Give me the eight-year term, then this fall we will bring in a bill for elections in the Senate." Then, in answer to Senator Segal, who raised questions about the relationship between this elected Senate and the elected House of Commons — in other words, the question of powers — the Prime Minister said, "At that point we will have to sit down with the provinces." By way of editorial comment, that is leaving a lot of hostages to fortune. I do not think you can leave powers until the end, but you do not have to comment on that, unless you want to, of course.

The powers issue is a 7-50 issue, is it not?

Mr. King: Yes, it is. It is the same as the seat distribution. It would be a 7-50 issue now.

Senator Murray: Presumably, an elected Senate would not want to sit still for a suspensive veto in the amending process. An elected Senate would have the legitimacy to demand a full veto in the amending process.

The Chairman: On your last point, Senator Murray, I guess that would be up to the provinces.

Apropos Senator Murray's last point on amending the Constitution to change the mandate of sitting senators, that probably could be done under section 44. I took it that way. Of

On ne peut pas aller très loin dans ce domaine. Faudrait-il apporter des modifications à l'actuelle Loi électorale du Canada? Est-ce l'univers dans lequel vous vous trouvez?

M. King : Comme je l'ai mentionné précédemment, je ne suis pas en mesure de faire des commentaires précis sur les dispositions que ce projet de loi pourrait contenir ou ne pas contenir. J'espère qu'il sera bientôt présenté à la Chambre.

Le gouvernement estime que ce sera un processus de consultation populaire. Il sera structuré de manière à ne pas entraver la capacité du gouverneur général de nommer des sénateurs. C'est la position actuelle du gouvernement.

Le sénateur Murray : Est-ce là toute la portée de sa position?

M. King : Oui.

Le sénateur Murray : Est-ce que vous tenez compte de la situation particulière du Québec, avec ses 24 divisions sénatoriales?

M. King : Je vous rappelle que la rédaction du projet de loi est loin d'être terminée. Une chose est certaine, c'est qu'il sera très complexe.

Le sénateur Murray : La réponse à ma dernière question est une que je devrais connaître. La perception qu'a le premier ministre de l'évolution de ce dossier est très claire, d'après les commentaires qu'il a faits cet après-midi. Il recommande d'accepter sa proposition, soit un mandat de huit ans, qui se justifierait, même dans un Sénat non élu, quoiqu'il ait fait preuve d'une souplesse louable en ce qui concerne la possibilité de renouveler ce mandat. Il a recommandé que l'on accepte le mandat de huit ans en s'engageant dans ce cas à présenter cet automne un projet de loi concernant les élections au Sénat. Puis, en réponse aux questions du sénateur Segal portant sur les rapports entre le Sénat élu et la Chambre des communes élue — en d'autres termes, la question des pouvoirs — le premier ministre a dit qu'il faudra, à ce moment-là, discuter avec les provinces. J'estime que c'est s'en remettre aux forces du destin. Je ne pense pas que vous puissiez laisser la question des pouvoirs en suspens jusqu'à la fin, mais vous n'êtes pas obligés de faire des commentaires là-dessus, à moins que vous y teniez, bien entendu.

La question des pouvoirs est une question de répartition selon la formule 7-50. Est-ce bien cela?

M. King : Oui. C'est la même chose que la répartition des sièges. Ce serait maintenant une question de répartition selon la formule 7-50.

Le sénateur Murray : Un Sénat élu ne voudrait probablement pas se contenter d'un veto suspensif dans le processus de modification. Un Sénat élu aurait la légitimité d'exiger un veto complet en la matière.

Le président : En ce qui concerne votre dernier commentaire, sénateur Murray, je présume que la décision appartiendrait aux provinces.

À propos du dernier commentaire du sénateur Murray sur la modification de la Constitution pour modifier le mandat des sénateurs en poste, je pense que ce serait probablement possible

course, the Senate has an absolute veto on constitutional initiatives taken under section 44. Therefore, if the mandate of sitting senators were to be changed in any way, it would be with the agreement of a majority of senators.

My question is not that so much as it is this: The Prime Minister would have to have the House of Commons do it because it cannot be done by a minister. Would there be a way for a change to occur under section 38? In other words, you are convinced that it is section 44 and the Senate would have a veto, but if there was concern about the Senate vetoing such a bill, could it go under section 38, if the government felt strongly about it and wanted to pursue it as that kind of amendment, or is this not a cafeteria? Can you only go to one spot and not another?

Mr. Newman: That is a fascinating question, and not one on which I will expand, given the short period of time today.

There has been much written in the scholarly community about the extent to which the amending procedures are exclusive, because when you read section 44, it says "subject to sections 41 and 42." It does not say "subject to section 38." It reads that Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and the House of Commons.

The question that is begged is, can you go to what is called the general amending formula, although it has been used so seldom since 1982? Can you go to the next stage up and accomplish the same thing?

One answer would be that maybe you can because under section 38 you will still, with sweetness and light, get the Senate and the House of Commons and the provincial legislative assemblies. What if the Senate did not concur in the amendment under section 38, yet has an absolute veto under section 44? Would you be robbing the Senate of its role somehow or passing an amendment over its objection?

I am not prepared to give a categorical answer to that question, but there is something to be said for saying that sometimes various combinations of amending formulae may or may not work.

Senator Murray will well recall in the Meech Lake period that the package was complex enough; it was enough of a seamless web that both sections 41 and 38 seemed to be engaged, the worst of all worlds, where you had to achieve unanimity within three years, it would have appeared. At the tail end of that process, that question was about to be re-examined, but ultimately the fate of the proposal did not require it.

All that is to say that section 44 speaks on its face of being an exclusive procedure, but subject to sections 41 and 42. We know that what is in sections 41 and 42 cannot be done under

aux termes de l'article 44. Bien entendu, le Sénat a un veto absolu sur les initiatives constitutionnelles prises en vertu de l'article 44. Par conséquent, si l'on voulait modifier de quelque façon que ce soit le mandat des sénateurs en poste, ce serait avec l'accord de la majorité des sénateurs.

La question que je me pose n'est pas tellement celle-là, mais la suivante : le premier ministre devrait demander à la Chambre des communes de le faire car cela ne peut être fait par un ministre. Y aurait-il une possibilité d'apporter un changement en vertu de l'article 38? En d'autres termes, vous êtes convaincus qu'il s'agit de l'article 44 et que le Sénat aurait le veto, mais si l'on craignait que le Sénat impose son veto sur ce type de projet de loi, ne pourrait-il pas être présenté en vertu de l'article 38, si le gouvernement tenait absolument à apporter ce type de modification? Ne pouvez-vous invoquer qu'un seul article et pas un autre?

M. Newman : C'est une question très intéressante, mais ce n'est pas une question sur laquelle je m'étendrai longuement, compte tenu du peu de temps dont nous disposons aujourd'hui.

De nombreux textes ont été écrits dans les milieux universitaires au sujet du degré d'exclusivité des procédures de modification car l'article 44 spécifie « sous réserve des articles 41 et 42 ». Il ne spécifie pas que c'est sous réserve de l'article 38. Il indique que le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

La question qui s'impose est la suivante : peut-on avoir recours à ladite formule générale de modification, bien que l'on y ait eu très peu recours depuis 1982? Pouvez-vous passer à l'étape suivante et accomplir la même tâche?

Une réponse serait que ce serait peut-être possible car, en vertu de l'article 38, en faisant preuve de gentillesse et de perspicacité, vous pourriez peut-être vous assurer le concours du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales. Qu'adviendrait-il si le Sénat n'approuvait pas l'amendement en vertu de l'article 38 tout en ayant un veto absolu en vertu de l'article 44? Priveriez-vous le Sénat en quelque sorte de son rôle ou adopteriez-vous une modification sans tenir compte de ses objections?

Je ne suis pas prêt à donner une réponse catégorique à cette question, mais on pourrait signaler que, dans certains cas, diverses combinaisons de formules de modification pourraient être efficaces.

Le sénateur Murray se souvient probablement de l'extrême complexité de l'ensemble de propositions faites durant la période de l'Accord du lac Meech; c'était extrêmement complexe car on faisait apparemment intervenir les articles 41 et 38, la pire de toutes les éventualités, qui contraignait à obtenir l'unanimité dans un délai de trois ans. À la toute fin de ce processus, la question était sur le point d'être réexaminée mais, en définitive, en raison du sort qu'a subi le projet, un réexamen n'a pas été nécessaire.

Si je le mentionne, c'est pour expliquer que l'article 44 indique qu'il s'agit d'une procédure exclusive, mais sous réserve des articles 41 et 42. Nous savons pourtant que ce qui est prévu aux

section 44. We have not had to examine in detail whether what could be done under section 44 could also be done under section 38.

The Chairman: There seems to be doubt that you could take the alternative approach, as I read your comment.

Mr. Newman: I think one of the academics who might be appearing before you would have a more expansive reading of that.

The Chairman: Another matter I wish to raise is in terms of the meaning of independence and the way in which that is used in the opinion of the Supreme Court, and also in the minds of those who framed the initial institutional structures in 1867, and your analogy to appointees to administrative tribunals.

I think it is arguable that independence in an administrative tribunal is always subject to the appeals provisions of the legislation or, if necessary, extraordinary remedies that would be available. However, in the case of a senator and the word "independence," there is no similar procedure to remedy a bad judgment on the part of a senator. That is not necessarily a good argument to use in terms of bringing into question whether or not someone who wished, either as a senator or as a chairman of an administrative board subject to appointment by the federal government, that it would not affect their independence or that we do not regard their independence as being compromised in any way. Arguably, it is not a good comparison because of the nature of the duty of a decider of questions of law that are allocated to that decider under the legislation creating the administrative tribunal and the nature of independent judgment exercised by a senator — or a member of the House of Commons, but a senator in our case — when deciding what to do with a particular piece of legislation.

Mr. Newman: You are absolutely right; none of these analogies are perfect. I was simply trying to give you, in an offhand way, some examples of senior officials who exercise public functions and are expected to exercise them in an independent manner, who are appointed to terms that are renewable. A seven-year term is not that far from an eight-year term and so on.

However, I agree that there is a process of appeal and correction ultimately, and rules of fairness and natural justice will also apply to the extent they exercise quasi-judicial functions.

The slightly better analogy might be to some of the ombudsmen, the Privacy Commissioner, the Commissioner of Official Languages and so on, who do not decide anything but actually exercise a specialized function to assist Parliament with investigations, recommendations and reporting. They can make reports to Parliament and Parliament can hear them in a special context and so on. That might be a better analogy.

articles 41 et 42 ne peut être fait aux termes de l'article 44. Nous avons donc dû examiner en détail les possibilités de faire également en vertu de l'article 38 ce qui pouvait être fait en vertu de l'article 44.

Le président : Il semblerait que l'on ait des doutes que vous puissiez opter pour l'autre approche, si je comprends bien votre commentaire.

M. Newman : Je pense que l'un des universitaires qui comparaîtra peut-être pourrait vous donner une interprétation plus précise à ce sujet.

Le président : Une autre question que je désire soulever concerne la signification de l'indépendance et la façon dont elle est utilisée de l'avis de la Cour suprême, et également dans l'esprit de ceux qui ont élaboré les structures institutionnelles initiales en 1867, et votre comparaison avec les personnes nommées aux tribunaux administratifs.

On peut, à mon avis, invoquer le fait que l'indépendance dans un tribunal administratif est toujours assujettie à des dispositions législatives offrant des possibilités d'appel, voire, au besoin, de recours à des remèdes exceptionnels. Cependant, dans le cas d'un sénateur et du terme « indépendance », il n'existe pas de procédure analogue pour remédier à un mauvais jugement de la part d'un sénateur. Ce n'est pas nécessairement un bon argument pour tenter de déterminer si quelqu'un, un sénateur ou le président d'un organisme administratif sujet à une nomination par le gouvernement fédéral, désire que cela ne constitue aucune entrave à son indépendance ou que nous ne pensions pas que son indépendance est compromise de quelque façon que ce soit. On pourrait dire que ce n'est pas une bonne comparaison en raison de la nature des fonctions d'une personne qui doit prendre des décisions sur des questions de droit qui lui sont soumises en vertu de la loi instituant le tribunal administratif et de la nature du jugement indépendant exercé par un sénateur — ou un député, mais un sénateur en l'occurrence — lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'un projet de loi spécifique.

M. Newman : C'est parfaitement exact; aucune de ces comparaisons n'est parfaite. J'essayais seulement de citer au pied levé quelques exemples de hauts fonctionnaires qui exercent des fonctions publiques et dont on s'attend à ce qu'ils les exercent de façon indépendante, qui sont nommés et ont un mandat renouvelable. Un mandat de sept ans n'est pas très éloigné d'un mandat de huit ans, par exemple.

Cependant, je suis d'accord que l'on mette en place un processus d'appel et de rectification finale; j'estime en outre que les règles d'équité et de justice naturelle s'appliqueront également dans la mesure où ils exercent des fonctions quasi judiciaires.

Une comparaison un peu plus pertinente serait peut-être une comparaison à certains des ombudsmans, comme le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire aux langues officielles, par exemple, qui ne prennent aucune décision mais exercent en fait une fonction spécialisée pour aider le Parlement en faisant des enquêtes et des recommandations et en présentant des rapports. Ils peuvent présenter des rapports au Parlement et le Parlement peut les faire témoigner dans un contexte particulier, par exemple. Ce serait peut-être une comparaison plus pertinente.

At the end of the day, the Senate performs a political function. In my humble estimation, what senators must take from the Supreme Court judgment, but also come to their own reflection about, is what level of independence is to be expected of a senator. As someone mentioned earlier, there is a party affiliation. Although Senate committees are wonderful in this regard, one can never depend on fairness, for example. You cannot force a Senate or House of Commons committee to be fair in the sense of an administrative tribunal because it is a political process — and it should be. There are other bodies that perform judicial, quasi-judicial and executive functions.

All I am saying is that independence must be ensured, but it must be taken in its context, which is political and not judicial.

The Chairman: I appreciate your paper and I will look at it. However, what you said about the Supreme Court opinion expressed in its reference carrying weight I took comfort in, in that your interpretation of the effect of section 44, when read with the other sections, is not simply based on the black letter provisions of the Constitution. Rather, you do see the opinion of the court as expressed in the reference relevant to the decision-making process, if it came to that, that the court might revisit, if asked about this particular proposal. I am not suggesting anything by that other than that you see the terms of the reference as still being relevant.

Mr. Newman: Yes, the terms are still relevant. The court is not necessarily bound by its own decisions, but it overturns them only in exceptional cases. It is a relevant precedent and not everything in this world is contingent. It remains a relevant point of reference in relation to the amending formula.

One thing I would like to stress is that the amending formula does contain a fair amount of formalism. The amending procedures have to be made to work at certain times when the will is there to do so. I have expressed that before to the courts in relation to some of these constitutional amendments. It is not for the courts to go beyond saying have the procedures being complied with, in the case of a section 43 amendment, for example, the appropriate resolutions from the Senate and the House of Commons and the legislative assembly.

In some respects, formalism is important because our procedures are formal. You would not necessarily want to add on many additional unwritten requirements, but there is a role for interpretation and for purpose as well.

The Chairman: If I could have one last request for a comment. It has been touched on already, but I am not sure there is not more to say. Let me test that.

In terms of the next step that the government has under consideration and that the Prime Minister referred to, is there anything you can help us with in terms of timing?

En fin de compte, le Sénat exerce une fonction politique. À mon humble avis, ce que les sénateurs doivent retenir du jugement de la Cour suprême mais aussi voir par eux-mêmes, c'est le degré d'indépendance que l'on attend d'un sénateur. Comme l'a mentionné quelqu'un tout à l'heure, il y a une question d'appartenance politique qui entre en ligne de compte. Bien que les comités sénatoriaux soient formidables à cet égard, on ne peut jamais compter entièrement sur l'équité, par exemple; on ne peut pas forcer un comité sénatorial ou un comité de la Chambre des communes à être équitable de la même façon qu'un tribunal administratif, car il s'agit d'un processus politique — et c'est très bien ainsi. D'autres organismes sont chargés d'exercer des fonctions judiciaires, quasi judiciaires et exécutives.

Ce que je veux dire, c'est que l'indépendance doit être assurée et prise en ligne de compte, mais dans son contexte, à savoir dans un contexte politique, et pas dans un contexte judiciaire.

Le président : J'apprécie le document que vous nous avez présenté et je l'examinerai. Cependant, le fait que vous ayez signalé que l'opinion exprimée par la Cour suprême dans son renvoi avait du poids me rassure car votre interprétation des conséquences de l'article 44, lorsque je lis les autres articles, n'est pas fondée uniquement sur les dispositions immuables de la Constitution. Vous estimez au contraire que l'opinion que la Cour a exprimée dans le renvoi est pertinente en ce qui concerne le processus décisionnel mais que si c'était nécessaire, la Cour pourrait réexaminer la question si on le lui demandait, en ce qui concerne cette proposition précise. Je n'insinue rien d'autre que le fait que vous considérez que les commentaires du renvoi sont toujours pertinents.

M. Newman : Oui, ils sont encore pertinents. La Cour n'est pas nécessairement liée par ses décisions, mais elle ne les renverse que dans des cas exceptionnels. C'est un précédent pertinent et tout n'est pas qu'éventualité dans ce monde. Cela reste un point de repère pertinent en ce qui concerne la formule de modification.

J'aimerais souligner que la formule de modification renferme une bonne dose de formalisme. Il faut faire en sorte que les procédures de modification soient efficaces à certains moments, lorsque la volonté y est. Je l'ai dit devant les tribunaux en ce qui concerne certaines de ces modifications constitutionnelles. Les tribunaux doivent s'en tenir à confirmer que les procédures ont été respectées, dans le cas d'une modification de l'article 43, par exemple, et que les résolutions appropriées ont été présentées par le Sénat, la Chambre des communes et l'assemblée législative.

À certains égards, le formalisme est important parce que nos procédures sont formelles. On ne tient pas nécessairement à ajouter de nombreuses conditions supplémentaires informelles, mais il y a une place pour l'interprétation et pour l'objectif.

Le président : J'aimerais vous demander de faire un dernier commentaire. La question a déjà été abordée, mais je ne suis pas certain qu'il n'y ait plus rien d'autre à dire à ce sujet. J'aimerais m'en assurer.

En ce qui concerne l'étape suivante qu'envisage le gouvernement et que le premier ministre a mentionnée, pourriez-vous donner une information susceptible de nous être utile au sujet de la date à laquelle on passera à cette étape.

In the absence of knowing what approach is to be taken, we are left with speculation on what it will be. In some people's minds at least, it is perhaps relevant to the question of terms. That question may ultimately come before us. If nothing more happens, is Bill S-4 great as it stands?

Faute de savoir quelle approche sera adoptée, il ne nous reste plus qu'à faire des supputations. Pour certaines personnes du moins, c'est une question qui est peut-être pertinente en ce qui concerne celle du mandat. Il est possible que nous soyons finalement saisis de la question. À supposer que rien ne change, est-ce que le projet de loi S-4 est un bon projet de loi tel qu'il est actuellement?

In any case, it will affect us — or it should. I may be wrong; we will see and decide as a committee, but it seems very relevant to me what that next step may be. It would be good if we could know a little bit about that, when it will come.

De toute façon, il aura des répercussions en ce qui nous concerne — ou il le devrait, du moins. Je me trompe peut-être. Nous verrons et nous déciderons, mais j'estime qu'il serait pertinent d'avoir des informations sur la prochaine étape. Ce serait bien si nous pouvions avoir une idée plus précise du délai dans lequel on passera à cette étape.

The other thing is would it be by ordinary legislation or by Order-in-Council? It is interesting to look at the provision of the Constitution that gives the Governor General the power to summon a senator. As best as I can tell, with the help of our clerk, the basis of the Prime Minister's prerogative is the 1935 Order-in-Council which says that it will be the Prime Minister's prerogative to put the name forward, and the convention has it that the Governor General accepts the Prime Minister's advice.

L'autre question est la suivante : cela se fera-t-il par le biais d'une mesure législative ordinaire ou par le biais d'un décret? Il est intéressant d'examiner la disposition de la Constitution qui accorde au gouverneur général le pouvoir de mander un sénateur. Pour autant que je sache, avec l'aide de notre greffier, la base de la prérogative du premier ministre est le décret de 1935 indiquant que le premier ministre aura la prérogative de proposer le nom; la coutume veut d'ailleurs que le gouverneur général accepte son avis.

It might be done simply by Order-in-Council or by ordinary legislation, which I suspect is what you are in the process of doing. I would be interested in a comment on that, if you can give one.

Ce ne serait peut-être pas uniquement par voie de décret ou par le biais d'une mesure législative ordinaire, ce que vous êtes en train de faire, je présume. J'aimerais entendre un commentaire à ce sujet, si vous pouviez en faire un.

This is relevant because if we are to have an elected Senate, even if it only binds a Prime Minister by virtue of legislation or an Order-in-Council, Canadians will see a very different decision-making dynamic with an elected Senate.

C'est pertinent, car s'il faut que nous ayons un Sénat élu, même si cela lie uniquement un premier ministre en vertu d'une mesure législative ou d'un décret, les Canadiens constateront que la dynamique du processus décisionnel sera très différente avec un Sénat élu.

Mr. King: Mr. Chairman, in response I will revert to the comments made by the Prime Minister this afternoon. I believe that he said the government would like to introduce a bill in the House that would speak to the public or popular consultation process. I believe his exact words were "hopefully this fall." That speaks to a certain sense of urgency.

M. King : Monsieur le président, je reviens aux commentaires qu'a faits cet après-midi le premier ministre. Je pense qu'il a dit que le gouvernement aimerait présenter à la Chambre un projet de loi relatif au processus de consultation publique ou populaire. Je pense qu'il a dit plus précisément qu'on espérait le présenter cet automne. Ce commentaire dénote que cette affaire est considérée comme urgente.

Anecdotally, I would note that this commitment is featured quite prominently in the government's 2006 platform. My colleagues at PCO and I have been working quite hard on it for a long time. I would take the Prime Minister's word that "hopefully this fall" means in the near future.

À ce propos, je signale que ce commentaire est mis en évidence dans le programme électoral de 2006 du gouvernement. Mes collègues du BCP et moi-même y avons consacré beaucoup de temps. Je présume que si le premier ministre a dit qu'il espérait que ce soit pour cet automne, c'est que ce sera pour bientôt.

Senator Fraser: If a one-year term would change the fundamental characteristic but, in your view, an eight-year term would not change it, where is the dividing line between not affecting the fundamental nature of the Senate and affecting the fundamental nature of the Senate?

Le sénateur Fraser : Si, à votre avis, un mandat d'une durée d'un an modifierait les caractéristiques essentielles du Sénat mais qu'un mandat d'une durée de huit ans ne le modifierait pas, quelle est la ligne de démarcation entre un mandat qui ne compromettrait pas la nature fondamentale du Sénat et un qui la modifierait?

Mr. Newman: Senator, having blithely mentioned the one-year figure, the point was that there comes a time when what is being done appears to be arbitrary, capricious or simply an attempt to undermine the formal appointment power: "All right, we have to deal with the fact that senators are appointed, so we will ensure

M. Newman : Sénateur, j'ai mentionné avec insouciance le mandat d'un an, mais ce que je voulais dire, c'est qu'à un certain moment, ce que l'on fait est interprété comme un acte arbitraire, capricieux ou être tout simplement comme une tentative de saper le pouvoir officiel de nomination : « Très bien, nous devons

that they are appointed for an ineffective amount of time." In other words, it is a bad faith example that we are looking at and the one-year example is simply a proxy for that. Something longer than six years would seem to be lengthier than sitting in the House of Commons and, thus, more consonant with the mandates of other upper houses. Thus, we have the comparator as to what would be reasonable and effective, while always bearing in mind the role of sober second thought, independence and effectiveness of the Senate — all the reasons that we have an upper house.

The one-year example is not a mathematical cut-off but rather simply a proxy for saying the government cannot come forward with something that would undermine, in the eyes of all, including the courts, the effectiveness and independence of the Senate. If such a minimum were chosen, it would be problematic, but if it were kept within the range of what parliamentary committees in the fullness of their studies and deliberations have recommended in a non-partisan way as being an appropriate length of tenure, then it would be much more reasonable because it would be contextualized.

Senator Fraser: In other words, no answer. That is fine. It seems that a distinction should be drawn between tenure in elected chambers, where the popular mandate must be renewed, and tenure in those few appointed chambers that remain because of the different nature of the beast, which leads to my second question.

I understood the Prime Minister to say that he shares the view that he cannot go to a direct, explicit and open method of appointing senators without going to the general amending formula to achieve that. I understood him to propose, therefore, a consultative and permissive process, which is interesting. Clearly, the point of the consultation in such a case is to accept the results of that consultation, which is to say, move in all but narrow form to an elected Senate. I am not a lawyer, but I thought it was a basic principle of law that you cannot do indirectly what you were not allowed to do directly.

Mr. King: I believe that the Prime Minister said earlier that his preference would be to have a directly elected Senate at some time in the future. If you look again to the government's platform in its last election, it was pretty unambiguous language. The language was "effective, independent and democratically elected body." Clearly, as we have established, that would trigger the general amending formula.

With respect to a popular consultation process, you could draw the conclusion that political forces would be such that a Prime Minister would feel obliged to appoint someone who came out at the head of that process. Again, senator, that would

accepter le fait que les sénateurs soient nommés et, par conséquent, nous veillerons à ce qu'ils soient nommés pour une durée inefficace ». En d'autres termes, c'est un exemple concernant une initiative prise de mauvaise foi et cet exemple d'un an n'a été mentionné qu'à titre indicatif. Un mandat d'une durée de plus de six ans serait perçu comme un mandat plus long que celui des députés et, par conséquent, il serait davantage conforme au mandat des membres d'autres chambres hautes. Nous avons cependant un point de repère en ce qui concerne une durée qui serait raisonnable et efficace, sans toutefois perdre de vue le rôle du Sénat, à titre de lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive, bref toutes les raisons pour lesquelles nous avons une Chambre haute.

L'autre exemple n'est pas un seuil mathématique, mais plutôt une simple indication signifiant que le gouvernement ne peut pas proposer une durée qui, aux yeux de tous, y compris des tribunaux, ferait entrave à l'efficacité et à l'indépendance du Sénat. Si l'on choisissait ce type de seuil minimal, cela poserait des problèmes, mais si l'on restait dans la fourchette des périodes que les comités parlementaires ont recommandées de façon non partisane dans le cadre de leurs nombreuses études et délibérations en matière de durée de mandat appropriée, ce serait beaucoup plus raisonnable car cela s'inscrirait dans un contexte.

Le sénateur Fraser : En d'autres termes, il n'y a pas de réponse. C'est bien. Il semblerait qu'il faille faire une distinction entre le mandat des chambres élues, où le mandat populaire doit être renouvelé, et la durée du mandat des quelques chambres non élues qui subsistent à cause de la nature différente du monstre, ce qui m'amène à poser ma deuxième question.

Je pense que le premier ministre a dit qu'il partageait l'opinion qu'il ne pouvait pas passer par une méthode directe, explicite et ouverte de nomination des sénateurs sans avoir recours à la formule générale de modification. J'ai cru comprendre qu'il proposait par conséquent un processus consultatif et habilitant, ce qui est intéressant. De toute évidence, le but de la consultation en l'occurrence serait d'accepter les résultats de cette consultation, c'est-à-dire d'opter pour une forme très étroite de Sénat élu. Je ne suis pas avocat, mais je pensais qu'un principe fondamental du droit est que l'on ne peut pas tenter d'atteindre de façon indirecte un objectif que l'on n'était pas autorisé à atteindre de façon directe.

M. King : Je pense que le premier ministre a mentionné tout à l'heure que sa préférence serait qu'un jour, les membres du Sénat soient élus au suffrage direct. C'était indiqué également dans le programme électoral du gouvernement, dans un langage qui ne laissait pratiquement aucune place à l'ambiguïté. Les termes étaient « rendre le Sénat plus efficace et en faire un organisme indépendant dont les membres sont élus démocratiquement ». D'après ce que nous avons pu constater, cela déclencherait la procédure générale de modification.

En ce qui concerne un processus de consultation populaire, on pourrait tirer la conclusion que les forces politiques seraient telles qu'un premier ministre se sentirait obligé de nommer quelqu'un qui viendrait en tête de liste à la suite de ce processus. Cela

depend very much on how the process is structured and how it is featured in the bill. It is the position of the Government of Canada that, absent a formal amendment that would lead to a directly elected Senate, the key provision is to ensure that the power of the Governor General to appoint remains unfettered and that it can be done. How it will be done and what it will look like, I believe, will be spelled out in some detail in the proposed legislation to which the Prime Minister referred.

dépendrait encore une fois dans une large mesure de la façon dont le processus serait structuré et de la façon dont il serait mis en évidence dans le projet de loi. Le gouvernement du Canada pense qu'en l'absence d'une modification officielle concernant un Sénat élu au suffrage direct, la disposition clé est de s'assurer que le pouvoir de nomination du gouverneur général demeure total et que ce soit possible. Je pense que la façon dont on procédera et l'aspect que cela prendra seront exposés de façon précise dans le projet de loi mentionné par le premier ministre.

Senator Fraser: I am walking with my next and last question into areas where it would be hard for you to give detailed answers. However, you heard Senator Murray refer to the exchange with Dr. Leslie Seidle yesterday. I am a senator from Quebec so I am perhaps more interested than many Canadians in the matter of the Quebec divisions, which as they stand are widely disparate. One of my colleagues told me yesterday that to the best of his knowledge his division contains between 1 million and 2 million Canadians. I would be surprised if my division contains as many as 100,000 Canadians, although it might be slightly over that. Since we do not know the precise boundaries of the divisions, it is difficult to know for certain. In addition, as I understand, there are no divisions for the North because the North was not part of Quebec in 1867. How does one square popular consultations in Quebec with the constitutional requirement for divisional representation on the one hand and the Charter's equality rights on the other hand? I am beginning to have concerns about this.

Le sénateur Fraser : Avec ma prochaine question, qui est aussi la dernière, je m'aventure dans des domaines où vous auriez de la difficulté à donner des réponses précises. Vous avez toutefois entendu les commentaires qu'a faits le sénateur Murray au sujet de la discussion que nous avons eue avec M. Leslie Seidle hier. Je suis un sénateur du Québec et, par conséquent, je m'intéresse peut-être davantage que de nombreux Canadiens à la question des divisions québécoises qui sont actuellement très disparates. Un de mes collègues m'a signalé hier que la population de sa division était, au mieux de sa connaissance, de un à deux millions de personnes. Il serait étonné d'apprendre que ma division ne compte que 100 000 Canadiens, quoique ce pourrait peut-être être légèrement plus. Étant donné que nous ne connaissons pas les limites précises des divisions, certains d'entre nous ont de la difficulté à le savoir. En outre, je pense qu'il n'y a pas de division pour le Nord, car le Nord ne faisait pas partie du Québec en 1867. Comment peut-on concilier des consultations populaires au Québec avec l'obligation constitutionnelle concernant la représentation des divisions d'une part et les droits à l'égalité énoncés dans la Charte d'autre part? Cela commence à me préoccuper.

Mr. King: Senator, you have set out the challenge very ably. It will be considered in the context of the proposed legislation that will ultimately be introduced in the House. Obviously, it will need to be done and positioned in a way that meets the existing constitutional requirements. I am not in a position to say too much now about how that positioning might take place.

M. King : Sénateur, vous avez très bien exposé la nature du défi. La question sera examinée dans le contexte du projet de loi qui sera présenté à la Chambre. De toute évidence, il sera essentiel que cela se fasse d'une façon conforme aux exigences constitutionnelles actuelles. Je ne suis pas en mesure de donner actuellement beaucoup d'information au sujet de la façon dont ce positionnement pourrait se dérouler.

Senator Fraser: In other words, watch this space. Can you tell me whether, at the current stage of reflection, you believe this particular circle can be squared or does something else have to be done, such as the abolition of the divisions?

Le sénateur Fraser : En d'autres termes, c'est une question à suivre. Pouvez-vous me dire si à cette étape actuelle de réflexion, vous estimez qu'il est possible de faire la quadrature de ce cercle ou s'il faudra prendre d'autres mesures, comme la suppression des divisions?

Mr. King: It would be better for us, as officials, to not try to respond to that question now. A great deal of interesting work is underway but not enough of this has been put before ministers, and there are choices to be made. I do not think it would be fair for us to delve into anything that would cast a particular light on the potential choices, not only in this area but in many other areas as well.

M. King : À titre de fonctionnaires, il serait préférable pour nous que nous ne tentions pas de répondre à cette question maintenant. Un travail d'envergure intéressant est en cours, mais nous n'avons pas encore fait suffisamment de propositions aux ministres et il faut faire des choix. Il ne serait pas juste de notre part de donner des informations qui mettraient en évidence les choix possibles, pas seulement dans ce domaine, mais aussi dans bien d'autres domaines.

Senator Fraser: I am sure. Thank you very much.

Le sénateur Fraser : J'en suis sûr. Merci beaucoup.

Senator Austin: On the last point, any change to the districts in Quebec sets up the whole question of a constitutional amendment required to deal with the elections process. That is not a change that I believe would be constitutional under section 44. That is my opinion. However, I leave that.

The issue I wanted to raise and ask for your guidance relates to the process of consultative referenda or consultative elections or whatever that bill that you are drafting might be described to be.

The Prime Minister has the prerogative of making his own terms of reference and deciding whom to recommend for elevation to the Senate. However, to use a parallel argument to that of Mr. Newman, a repetitive act now begins to suggest an attempt to make an end-run around the Constitution. There are Supreme Court and Privy Council decisions in regard to delegation of power that say that you cannot do with the Constitution indirectly that which you cannot do directly. The New Brunswick trucking case is sort of the arch case in the line of cases.

I am wondering about the constitutionality of a purely federal process which suggests a fundamental amendment to the selection process by a method that provides for choosing all the senators. Are we not really creating something we cannot do except by an amendment that requires the provinces to participate?

Mr. King: The answer to your question and what I should think would be a very lengthy and serious debate around that question, needs to take place when legislation is produced. I do not think the three of us are in a position today to go any further than we have.

Senator Austin: Mr. King, here is our conundrum: We have just a piece of the jigsaw puzzle in Bill S-4. When we ask the question, "What happens next?" the Prime Minister has indicated he has legislation under preparation. What it seems to suggest to us is that we need to see the whole picture of Senate reform before we conclude our dealings with Bill S-4 otherwise it is a leap of faith or a jump into the dark. We do not know what, fundamentally, is being suggested in terms of changing the nature of this institution. I am not asking you to answer the question, I just want to make you aware that in our debates as a committee your answers are leading us — and I do not think you could give other answers, quite frankly — to ask that question. The Prime Minister has said, "This is a part of what I am going to do." The question is: Should we not, as a committee, see the proposed legislation to be introduced this fall? The Prime Minister referred in his text to this fall; there is no great hurry for this legislation. Should we see the whole of the scheme before we jump into this?

Le sénateur Austin : En ce qui concerne le dernier commentaire, une modification des divisions au Québec soulève la question d'une modification constitutionnelle nécessaire en ce qui concerne le processus électoral. Je ne pense pas que ce changement serait constitutionnel en vertu de l'article 44. C'est mon avis. Je laisse toutefois la question en suspens.

La question que je voulais poser et sur laquelle je voulais vous demander de l'information concerne le processus de référendum ou d'élections consultatives ou tout autre processus que pourrait représenter le projet de loi que vous êtes en train de rédiger.

Le premier ministre a la prérogative d'établir lui-même les paramètres et de décider qui recommander pour une nomination au Sénat. Cependant, pour utiliser un argument parallèle à celui de M. Newman, un acte répétitif laisse entrevoir la possibilité d'une tentative de contournement de la Constitution. D'après certaines décisions de la Cour suprême et du Conseil privé concernant la délégation des pouvoirs, en matière de Constitution, on ne peut pas atteindre de façon détournée l'objectif que l'on ne peut pas atteindre de façon directe. L'affaire du camionnage au Nouveau-Brunswick est en quelque sorte l'affaire type en la matière.

Je me pose des questions au sujet de la constitutionnalité d'un processus strictement fédéral visant à apporter un changement fondamental au processus de sélection selon un mode applicable à l'ensemble des sénateurs. Ne mettrions-nous pas en place un processus que nous ne pouvons pas mettre en place si ce n'est par le biais d'une modification nécessitant la participation des provinces?

M. King : Pour répondre à votre question, j'estime qu'il serait nécessaire de tenir un débat long et sérieux sur cette question lorsque le projet de loi sera prêt. Je ne pense pas que nous soyons tous les trois aujourd'hui en mesure de pousser la discussion plus loin.

Le sénateur Austin : Monsieur King, voici l'énigme que nous avons à déchiffrer : le projet de loi S-4 ne représente qu'un morceau du casse-tête. Lorsque nous lui avons demandé quelle était la prochaine étape, le premier ministre a signalé qu'un projet de loi était en cours de préparation. Ce que cela nous indique, c'est qu'il serait nécessaire que nous ayons une vue d'ensemble de la réforme du Sénat avant de conclure notre examen du projet de loi S-4, sinon ce serait faire un saut dans l'inconnu. Nous ignorons la nature exacte des changements que l'on propose d'apporter à la nature de cette institution. Je ne vous demande pas de répondre à la question, mais je veux tout simplement que vous preniez conscience du fait que, dans le cadre des délibérations de ce comité, ce sont vos réponses qui nous incitent à poser cette question, et je ne pense pas que vous puissiez donner d'autres réponses. Le premier ministre a dit que c'était notamment ce qu'il comptait faire. La question que nous nous posons est la suivante : ne serait-il pas opportun que le comité voie le projet de loi qui doit être présenté cet automne? Le premier ministre a mentionné cet automne dans son texte; ce projet de loi n'a rien de très urgent. Ne serait-il pas opportun que nous ayons une vue d'ensemble avant de nous lancer dans l'aventure?

Mr. King: Senator, both of my colleagues want to make a brief comment in response, but before they do I would point out that the Prime Minister, I thought, was equally clear this afternoon in the merit of considering Bill S-4 as a stand-alone bill worthy of its own consideration. I thought that he made the case that, yes, there are clear linkages to the two issues, in an evolutionary way. When that evolution is set out clearly in the government's platform, it really is important to stress that in and of itself that it has merit.

M. King : Sénateur, mes deux collègues veulent faire un bref commentaire, mais j'aimerais signaler auparavant que le premier ministre a signalé clairement cet après-midi qu'il est opportun que le projet de loi S-4 soit examiné seul. Je pensais qu'il avait mentionné l'existence de liens indéniables entre les deux questions, dans un contexte évolutif. Lorsque cette évolution est clairement exposée dans le programme du gouvernement, il est très important de signaler que ce projet de loi a une valeur intrinsèque.

Mr. McDougall: I was simply going to reinforce the same thing. The other element of this is the Prime Minister did indicate clearly that he would like this committee and the Senate to consider Bill S-4 on its own merits as well.

M. McDougall : Je compte abonder dans le même sens. L'autre facteur dans cette affaire est que le premier ministre a indiqué clairement qu'il aimerait que ce comité et le Sénat examinent le projet de loi S-4 également pour sa valeur intrinsèque.

Supplementary to that, Bill S-4 works as a stand-alone bill with respect to the current appointments process as it could work, should the Senate approve a future elections type consultative type bill that would provide other guidance to the Prime Minister in that appointment process. It works within the existing scheme as it is within the Constitution now. It is just that you do not need necessarily to wait for anything else to happen in order to deal with the bill in and of itself.

En outre, le projet de loi S-4 est un projet de loi autonome en ce qui concerne le fonctionnement possible du processus de nomination actuel, si le Sénat approuvait un autre projet de loi de type consultatif concernant les élections qui donnerait d'autres instructions au premier ministre dans le contexte de ce processus de nomination. Cela fonctionne dans le cadre du système actuel comme dans celui de la Constitution. Il n'est pas absolument nécessaire d'attendre une autre initiative pour examiner le projet de loi comme tel.

Mr. Newman: My comment takes a step back, and it is in relation to what both senators said in terms of this principle of not being able to do indirectly what one cannot do directly. Our Constitution is rife with examples, and our jurisprudence as well, of that principle being honoured in the breach rather than the observance. The reason we can say we have a constitutional democracy is not because there is anything in the text that says that our monarch is anything other than an absolute one, but it is through convention, democratic principle and practices that we have tempered the exercise of legal and constitutional powers in a way that befits a modern democracy.

M. Newman : Mon commentaire nous ramène en arrière et concerne les commentaires qu'ont faits les deux sénateurs sur le principe de l'impossibilité de faire de façon détournée ce que l'on ne peut pas faire de façon directe. Notre Constitution est truffée d'exemples, et notre jurisprudence également, indiquant que ce principe n'est généralement pas respecté, d'une façon générale. La raison pour laquelle nous pouvons dire que nous avons une démocratie constitutionnelle n'est pas que la loi contienne des dispositions indiquant que notre monarque n'est pas un monarque absolu, mais c'est par le biais des conventions, des principes et des pratiques démocratiques que nous avons tempéré l'exercice des pouvoirs légaux et constitutionnels d'une façon qui sied à une démocratie moderne.

Even in the interdelegation cases it is true that the Supreme Court, for example, said that Parliament could not delegate to a provincial legislature or vice versa its powers. Within a year, however, the court turned around and said it was constitutional for Parliament to delegate to a provincial body, like the Lieutenant Governor-in-Council, regulatory powers.

Même dans les cas d'interdélégation, il est vrai que la Cour suprême, par exemple, a dit que le Parlement ne pouvait pas déléguer ses pouvoirs à une assemblée législative provinciale ou réciproquement. Cependant, dans un délai d'un an, la Cour a fait volte-face et a signalé que la délégation de pouvoirs de réglementation à un organisme provincial, comme le lieutenant-gouverneur en conseil, était constitutionnelle.

There are examples that go both ways. What one concludes is: What is, in pith and substance, the legislation about? What is its effect? Is it an incidental effect and one that we can live with or one that is so fundamental that there is a real problem to it?

On a des exemples de délégation dans les deux sens. On peut donc en tirer la conclusion suivante : quelle est l'essence même de ce projet de loi? Quelle est son incidence? S'agit-il d'une incidence acceptable ou d'une incidence tellement fondamentale que cela pose vraiment un problème?

There is room for formalism, and formalism is important in the constitutional amending formula, and in the provisions of the Constitution, but there is also room for advancement through various legislative and other techniques, and principles of interpretation, without necessarily modifying or undermining the formal constitutional structure.

Il y a de la place pour le formalisme et le formalisme est important dans la formule de modification de la Constitution et dans les dispositions de la Constitution, mais il y a également de la place pour le progrès par le biais de diverses techniques législatives et d'autres techniques et des principes de l'interprétation, sans forcément modifier ou saper la structure constitutionnelle formelle.

The Chairman: Mr. McDougall, Mr. Newman, Mr. King, we have benefited a great deal from your assistance this afternoon. On behalf of the committee and the Senate I wish to thank you very much for being with us. You have been available to us earlier for a briefing, and I know that if we have further questions we will be able to contact your offices and seek additional help.

The committee adjourned.

Le président : Monsieur McDougall, monsieur Newman et monsieur King, votre concours nous a été d'une grande aide. Au nom du comité et du Sénat, je vous remercie pour votre participation. Vous vous étiez déjà mis à notre disposition pour une séance d'information et je sais que si nous avons d'autres questions à vous poser, nous pourrons communiquer avec vos bureaux et demander des informations supplémentaires.

La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Poste-payé
Lettermail Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada.

WITNESSES

Privy Council Office:

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning;

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning.

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

COMPARAÎT

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada.

TÉMOINS

Bureau du Conseil privé :

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire;

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel.

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca